

Michael Terbille

Das Petitionsrecht in der Bundesrepublik Deutschland

– Genese, Geltungsgrund und Ausgestaltung –

1980



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555410_0027

Das Petitionsrecht in der Bundesrepublik Deutschland

- Genese, Geltungsgrund und Ausgestaltung -

Inaugural - Dissertation

zur Erlangung

des akademischen Grades eines Doktors der Rechte

durch den Fachbereich Rechtswissenschaft

der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster



vorgelegt von

Rechtsanwalt Michael Terbille

aus Warendorf

1980



Erster Berichterstatter:	Prof. Dr. Achterberg
Zweiter Berichterstatter:	Prof. Dr. Menger
Dekan:	Prof. Dr. Bernert
Tag der mündlichen Prüfung:	11. Februar 1980

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Erster Teil	1
Genese des Petitionsrechts	
Erstes Kapitel	1
Ständisches und staatsbürgerliches Petitionsrecht	
§ 1 Vom ständischen zum staatsbürgerlichen Peti- tionsrecht	1
§ 2 Normierungen des Petitionsrechts im Früh- konstitutionalismus	12
1. Petitionen des Einzelnen im Interesse des Staates	12
2. Petitionen des Einzelnen im Interesse des Staates oder des Einzelnen	17
§ 3 Vergleich des staatsbürgerlichen mit dem ständischen Petitionsrecht	21
Zweites Kapitel	30
Entwicklung und Ausgestaltung des Petitionsrechts	
§ 4 Das Bayerische Verfassungsbeschwerderecht und der Inhalt des Petitionsrechts	30
1. Das Beschwerderecht in der Bayerischen Verfassung von 1818	30
2. Rechtspflicht zur Erledigung und Be- scheidung von Bitten und Beschwerden	34

§ 5	Beschränkungen des Petitionsrechts in den Landesverfassungen des 19. Jahr- hunderts	37
§ 6	Das Petitionsrecht in den Verfassungen von 1848 - 1850 und in den Reichsverfas- sungen von 1871 und 1919	44
	1. Die Verfassungen in Preußen und im Reich aus den Jahren 1848 - 1850	44
	2. Das Petitionsüberweisungsrecht und sein Verhältnis zum staatsbürgerlichen Peti- tionsrecht in den Verfassungen von 1871 und 1919	47
§ 7	Vom nationalsozialistischen Staat bis zu den frühen Landesverfassungen nach 1945	54
	Zweiter Teil	59
	Geltungsgrund und Ausgestaltung des Petitionsrechts	
	Erstes Kapitel	59
	Systematik und begriffliche Bestimmung des Petitionsrechts	
§ 8	Petitionsrecht im staatlichen und über- staatlichen Bereich	59
	1. Petitionsrecht im Bund und in den Ländern	59
	2. Petitionsrecht im überstaatlichen Bereich	62
§ 9	Gegenstand des Petitionsrechts	67
	1. Bitten und Beschwerden	67
	2. Auskunftersuchen	75
	3. Gegenvorstellung und Aufsichtsbeschwerde	78

§ 10	Umfang des Petitionsrechts	82
1.	Schranken des Petitionsrechts	82
2.	Strafbarkeit des Petenten für eine strafrechtlich relevante Petition	90
3.	Wiederholende und querulatorische Eingaben	91
4.	Formerfordernisse	94

	Zweites Kapitel	97
	Abgrenzung des Petitionsrechts von anderen Rechtsinstituten	

§ 11	Petitionen und das Beschreiten des Rechtsweges	97
1.	Klage, Rechtsmittel und Rechtsbehelfe	97
2.	Petitionen im Bereich der Rechtsprechung	101
§ 12	Gemeinschaftliche Petitionen im Verhältnis zu plebiszitären Rechten	103
1.	Gemeinschaftliche Petitionen	103
2.	Bürgerinitiativen	105
3.	Volksbegehren, Volksentscheid	107
4.	Volksbefragung	109

	Drittes Kapitel	110
	Der Petent	

§ 13	Rechtssubjektsqualität	110
1.	Personaler Geltungsbereich	110
2.	Grundrechtsfähigkeit und Grundrechtsmündigkeit	115
3.	Petitionsfähigkeit juristischer Personen	117

§ 14	Petitionsrecht in Sonderstatusverhältnissen	122
	1. Petitionen von Strafgefangenen	126
	2. Beamte als Träger des Petitionsrechts	128
	3. Petitionen von Soldaten und Zivildienstleistenden	133

Viertes Kapitel

Die Rechte des Petenten

§ 15	Rechtspflichten zur sachlichen Prüfung und Bescheidung der Petition	136
	1. Umfang der sachlichen Prüfung	136
	2. Inhalt des Petitionsbescheides	141
§ 16	Gerichtliche Durchsetzung des Petitionsrechts	147
	1. Klage im Verwaltungsstreitverfahren	147
	2. Verfassungsbeschwerde	153

Fünftes Kapitel

Der Adressat der Petition

§ 17	Petitionen an die zuständigen Stellen	155
	1. Der Begriff "Stelle"	155
	2. Die Volksvertretung	157
	3. Zuständigkeit und Weiterleitungspflicht	161
§ 18	Behandlung der Petitionen durch den Deutschen Bundestag	167
	1. Verfahren im Deutschen Bundestag	167
	2. Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestags	173

§ 19	Petitionen in den Volksvertretungen der Länder	178
	1. Rechtsgrundlagen	178
	2. Befugnisse der Ausschüsse	180
	 Dritter Teil	 190
	Anhang	
	 I. Empfehlungen der Konferenz der Präsi- den der deutschen Länderparlamente	 190
II.	Grundsätze für die Behandlung der an den Deutschen Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden	204
	 Schrifttumsverzeichnis	 217

Abkürzungsverzeichnis

A.	=	Auflage
a.A.	=	anderer Ansicht
a.a.O.	=	am anderen Ort
Abs.	=	Absatz
ALR	=	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten vom 1. Juni 1794
Amtsbl.	=	Amtsblatt
Anm.	=	Anmerkung
AöR	=	Archiv für öffentliches Recht
Art.	=	Artikel
AT	=	Allgemeiner Teil
AuslG	=	Ausländergesetz
Bad.Württ.	=	Baden-Württemberg
Bay BG	=	Bayerisches Beamtengesetz
BayDStH	=	Bayerischer Dienststrafhof
BayVB1.	=	Bayerisches Verwaltungsblatt
BayVGH	=	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBauG	=	Bundesbaugesetz
BBG	=	Bundesbeamtengesetz
Bd.	=	Band
BDH	=	Bundesdisziplinarhof
Berl. BG	=	Berliner Beamtengesetz
Bem.	=	Bemerkung
Beschl.	=	Beschluß
BFH	=	Bundesfinanzhof
BG	=	Beamtengesetz
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch
BG Bl.	=	Bundesgesetzblatt
BImSchG	=	Bundesimmissionsschutzgesetz
Brem.GBl.	=	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
Br BG	=	Bremer Beamtengesetz
BRRG	=	Beamtenrechtsrahmengesetz
BSG	=	Bundessozialgesetz

BT	= Bundestag
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	= Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWLBG	= Baden-Württemberg Landesbeamtengesetz
bzw.	= beziehungsweise
ders.	= derselbe
Diss.	= Dissertation
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DStR	= Deutsches Steuerrecht
DVB1.	= Deutsches Verwaltungsblatt
e.	= eine(r)
Ed.	= Edition
EMRK	= Europäische Menschenrechtskommission
Erl.	= Erläuterung
ESVGH	= Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
EuGH	= Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg
f.	= es folgt eine Seite
ff.	= es folgen zwei und mehr Seiten
FamRZ	= Ehe und Familie im privaten und öffentlichen Recht. Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
Fn.	= Fußnote
GB1.	= Gesetzblatt
GG	= Grundgesetz
GO	= Geschäftsordnung
GO BT	= Geschäftsordnung des Bundestages
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
GV NW	= Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen
GewArch.	= Gewerbearchiv

GVOBl.Sch.-H.	= Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
Halbs.	= Halbsatz
H BG	= Hessisches Beamten-gesetz
Hess.VGH	= Hessischer Verfassungsgerichtshof
Hmb BG	= Hamburger Beamten-gesetz
i. Br.	= im Breisgau
i.d.F.	= in der Fassung
insbes.	= insbesondere
i.S. des	= im Sinne des
i.V.m.	= in Verbindung mit
JA	= Juristische Arbeitsblätter
Jura	= Juristische Ausbildung
JZ	= Juristenzeitung
KG	= Kommanditgesellschaft
LBG	= Landesbeamten-gesetz
LV	= Landesverfassung
m.w.N.	= mit weiterem Nachweis
N BG	= Niedersächsisches Beamten-gesetz
n.F.	= neue Folge
NJW	= Neue Juristische Zeitung
NW	= Nordrhein-Westfalen
NWLBG	= Nordrhein-Westfälisches Landesbeamten-gesetz
ÖJZ	= Österreichische Juristenzeitung samt Evidenzblatt der Rechtsmittelent-scheidungen
OHG	= Offene Handelsgesellschaft
OVG	= Oberverwaltungsgericht
OVGE	= Entscheidungen der Oberverwaltungs-gerichte Münster und Lüneburg
p.	= page
Plen.-Pr.	= Plenar-Protokoll
Rdn.	= Randnummer
REG.Bl.	= Regierungsblatt
rev.	= revidiert
RGSt	= Reichsgericht in Strafsachen

RP BG	= Rheinland-Pfälzisches Beamtengesetz
rsp.	= respektive
RVO	= Reichsversicherungsordnung
S.	= Seite
S BG	= Saarländisches Beamtengesetz
SGG	= Sozialgerichtsgesetz
SH BG	= Schleswig-Holsteinisches Beamtengesetz
sog.	= sogenannt(e)
Sten.Ber.	= Stenographischer Bericht
StGB	= Strafgesetzbuch
StVollzG	= Strafvollzugsgesetz
UN	= United Nations
Urt.	= Urteil
v.	= vom
VerwArch.	= Verwaltungsarchiv
VerwRspr.	= Verwaltungsrechtssprechung in Deutschland, Sammlung oberstrichter- licher Entscheidungen aus dem Ver- fassungs- und Verwaltungsrecht
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
VGHE	= Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, des Bayeri- schen Dienststrafhofs und des Bayeri- schen Dienststrafhofs für Kompetenz- konflikte
vgl.	= vergleiche
VOBl.	= Verordnungsblatt
vol.	= volume
Vorbem.	= Vorbemerkung
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz
WBO	= Wehrbeschwerdeordnung
WehrbG	= Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages
WRV	= Weimarer Reichsverfassung

Württ.Bad.	=	Württemberg-Baden
z.B.	=	zum Beispiel
ZBR	=	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZDG	=	Gesetz über den Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer
zit.	=	zitiert
ZParl	=	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	=	Zivilprozeßordnung
ZRP	=	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSKG	=	Zivilschutzkorpsgesetz

Erster Teil
Genese des Petitionsrechts
Erstes Kapitel
Ständisches und staatsbürgerliches
Petitionsrecht

§ 1 Vom ständischen zum staatsbürgerlichen
Petitionsrecht

Die Möglichkeit zu bitten oder sich zu beschweren war als Recht zunächst nicht für den Einzelnen, sondern für die Landstände der Territorialstaaten des ausgehenden Mittelalters ausgestaltet. In dieser Zeit des Dualismus zwischen den Landständen und dem jeweiligen Landesherren hatten die Stände das Recht, "über alle Gegenstände des öffentlichen Wohls, Vorstellungen und Bitten, und insbesondere auch Beschwerden und Bitten wegen Verhütung, Aufhebung, Bestrafung und Wiedergutmachtung von Verletzungen des Staatswohls und des Rechtszustandes an den Regenten zu richten"¹⁾, sei es, daß die Stände den Mißstand von sich aus aufgriffen, oder sei es, daß sich ein oder mehrere Bürger dieserhalb an die Stände wandten.

Das Bitt- und Beschwerderecht der Stände war, wie auch die übrigen Standesrechte, im Verhältnis zum Landesherrn in eine wechselseitige Verteilung einzelner Rechte und Pflichten eingebettet und basierte auf reziproken Sozialbeziehungen²⁾. Dieses im Prinzip des "do ut des" gründende

-
- 1) WELCKER in v. Rotteck-Welcker, Das Staats-Lexikon. Encyklopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände, Bd. X, 2. A., Altona 1848, S. 558.
 - 2) Vgl. zum Geltungsgrund dieser Rechte KRAWIETZ Evolution des Rechts und der Menschenrechte, in: Recht und Gesellschaft, Festschrift für Helmut Schelsky zum 65. Geburtstag, hrsg. von Friedrich Kaulbach und Werner Krawietz, Berlin 1978, S. 319 ff., insbesondere S. 337.

Rechtssystem kannte keine den heutigen vergleichbare Ansprüche auf Rechtsverwirklichung. Deshalb war das Recht der Stände zu bitten oder sich zu beschweren und eine Antwort darauf zu fordern³⁾ genau so stark, wie die Stände selbst es waren. So pflegten diese in Zeiten politischer Stärke ihre Zustimmung bei der Gesetzgebung, bei der Abtretung von Landesteilen und vor allem bei der Steuerbewilligung von der günstigen Erledigung ihrer gravamina und desideria abhängig zu machen, wie sich aus der nachfolgend zitierten Bemerkung ergibt:

"In puncto Gravaminum pflegte der Landtag so zu handeln, daß er die Vorstellung der Beschwerden, welche denen Landesverträgen und Privilegien zuwider, das gesamte Land oder einzelne Städte, Ämter, Kommunen oder privates betraf, gemeiniglich gleich nach der erste, auf die fürstliche Propositionspuncten abgegebene Erklärung übergab, deren Last und die Verlegung der Landesfreiheiten dringend darlegte, deren gänzliche Hebung antrug, auch in den weiteren Handlungen, deren Remedur zu Bedingnuß der Landschaftlichen Nachgiebigkeit und Bewilligung der herrschaftlichen postulatum machte"⁴⁾.

Gravamina waren diejenigen Beschwerden, auf deren Entsprechung die Stände ein Recht hatten, während desideria, petita und monita politica Bitten darstellten, deren Erfüllung die Stände nicht beanspruchen konnten⁵⁾.

-
- 3) Eine Pflicht der Regierung zur Beantwortung der Petition gegenüber den Ständen wird von HATSCHEK Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. I, Berlin 1922, S. 234 und ihm folgend von MATTERN Petitionsrecht, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Bd. II: Die Freiheitsrechte in Deutschland, 2. A., Berlin 1968, S. 627 bejaht.
- 4) C. G. HOFFMANN zitiert nach HATSCHEK Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. I 1922, S. 325.
- 5) ROEGGER Petitionen, Bitten und Beschwerden, Berlin 1908, S. 96.

Das ständische Petitionsrecht war ausschließlich im öffentlichen Interesse begründet. Selbst dort, wo die Stände einen Mißstand nicht von sich aus aufgriffen, sondern sich Bitten oder Beschwerden einzelner Staatsbürger entweder zu eigen machten oder einfach weiterleiteten, geschah das primär zur Befriedigung öffentlicher Belange und nicht in Erfüllung privater Interessen.

Nachdem sich der Übergang vom personalen Lehnsstaat des hohen Mittelalters zum Ständestaat des Spätmittelalters vollzogen hatte und sich der dualistische Ständestaat zum absolutistischen Staat zu wandeln begann, wurde das ständische Petitionsrecht zunächst weiter institutionalisiert. Das kommt exemplarisch in der Land- und Ausschußtagsordnung des Kurfürstentums Sachsen von 1728 zum Ausdruck, die bestimmte, "daß der Erbmarschall oder dessen Verweser bald nach der Proposition die Städte zu ermahnen habe, ihre Erinnerungen oder Gravamina, welche sowohl im ganzen Kreise sich hervorgethan, als auch ein anderer Stand in particulari hat, sonder allem Verzur bey ihm oder die Stände bey ihrem Directorio binnen einer kurzen Frist von 8 oder mehr Tagen, jedoch vor Abfassung der Präliminarschrift zu übergeben"⁶⁾.

Auch beschäftigen die sogenannten "allgemeinen Landesbeschwerden", die von allen Ständen vorgetragen werden konnten, oftmals sogar nicht erst den Landtag, sondern in vorheriger Beratung auch schon den entsprechenden Städtetag, um dann auf dem Landtag um so ausdrücklicher vorgetragen werden zu können⁷⁾.

Später wurde dem Petitionsrecht der Stände in dem Maße Einhalt geboten, wie die Macht der Stände zugunsten des Herrschers gebrochen wurde⁸⁾.

6) Zitiert nach v. RÖMER Staatsrecht und Statistik des Churfürstenthums Sachsen und der dabey befindlichen Lande, Dritter Theil, Wittenberg 1792, S. 42.

7) Zu dieser Praxis siehe v. RÖMER Staatsrecht und Statistik des Churfürstenthums Sachsen und der dabey befindlichen Lande, Dritter Theil, 1792, S. 28.

8) So auch EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, Diss. Tübingen 1960, S. 32.

Ein Bitt- und Beschwerderecht des Einzelnen im Sinne eines rechtlich verselbständigten Petitionsrechts bestand in Deutschland - der Struktur des Rechts entsprechend - noch nicht. Der Einzelne hatte Rechte nur in der Gruppengebundenheit. Seine Rechtsstellung war durch die Zugehörigkeit zu einem bestimmten sozialen Stand geprägt. Dabei konnte die Mitgliedschaft in diesem Stand regelmäßig nicht persönlich erworben werden. Sie fiel durch Geburt an und erlosch durch den Tod⁹⁾. Der Untertan galt als durch seinen Stand vertreten, so daß für ein Petitionsrecht des Einzelnen kein Raum war. Auch konnte die Bitte oder Beschwerde eines Bürgers staatsrechtlichen Einfluß nur mittelbar gewinnen. Staatsrechtliche Relevanz erlangte nämlich eine solche Bitte oder Beschwerde nicht etwa aufgrund ihres Inhalts, sondern erst dadurch, daß sie von einem Stand oder mehreren Ständen aufgegriffen wurde. Da es staatsrechtlich ohne Belang war, ob die Interessen der Untertanen tatsächlich durch seinen Stand vertreten wurden oder ob diese Vertretung eine Fiktion blieb, waren die Stände auch nur moralisch verpflichtet, Beschwerden entgegenzunehmen, zu prüfen und um Abhilfe zu bitten¹⁰⁾, so daß auch von einem Petitionsrecht bei den Ständen, im Sinne eines rechtlich verselbständigten Anspruchs des Einzelnen auf Weiterleitung durch die Stände, keine Rede sein konnte. Griffen ein Stand oder mehrere Stände die Beschwerde auf, so war es oftmals geboten, den Verfasser ungenannt zu lassen, um ihn auf diese Weise vor Repressalien zu schützen¹¹⁾.

9) Ausnahmen von diesem Grundsatz bildeten die Acht, der Eintritt ins Kloster und der Erwerb der Bürgerschaft, durch sie wurde die Rechtsstellung auch zu Lebzeiten verändert; das Geburtsrecht wurde auch von den mittelalterlichen Rechtsbüchern wiedergegeben: SACHSENSPIEGEL I 16, S. 1 "Nieman ne mach irwerven ander recht, wan als im an geboren is"; SCHWABENSPIEGEL c. 12 "Nieman mac im selber ander recht erwerben, danne als in an geboren ist".

10) ROSEGGER Petitionen, Bitten und Beschwerden, 1908, S. 98.

11) ROSEGGER Petitionen, Bitten und Beschwerden, 1908, S. 98.

Gleichwohl stellten auch schon die Vereinbarungen der Feudalaristokratie mit ihrem Lehnsherrn, aufgrund dessen die Stände ihre gravamina oder desideria vortragen durften, Grundlagen individueller, gegen den Staat gerichtete Rechte dar¹²⁾, wenn auch nur in dem Sinn, daß die Rechte der Stände eine Beschränkung der Rechte des Herrschers bedingten.

Entscheidenden Einfluß auf die Entstehung eines s t a a t s - b ü r g e r l i c h e n ¹³⁾ Petitionsrechts hat die parlamentarische Praxis in England genommen¹⁴⁾.

Dort war es seit der Existenz repräsentativer Institutionen unbestrittene Übung der Staatsbürger, Petitionen an den König und an das Parlament zu richten¹⁵⁾. Erst der Versuch einer Beschränkung dieses Gewohnheitsrechtes führte zur ersten Normierung des staatsbürgerlichen Petitionsrechtes in einem Grundrechtekatalog, ohne damit die darin ent-

12) ZIPPELIUS Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft), 6. A., München 1978, S. 199 weist darauf hin, daß der König Herrscherrechte und die Stände Freiheitsrechte hatten. Typische, dem Monarchen abgerungene Freiheitsrechte der Stände waren z. B. die englische "Magna Carta Libertatum" aus dem Jahre 1215, das spanische "Gesetzeswerk für Léon und Kastilien" Alfons des Weisen von 1256 - 1265 sowie der "Tübinger Vertrag" Ulrichs von Württemberg aus dem Jahre 1514.

13) Vgl. zu diesem Terminus schon v. MOHL Beiträge zur Lehre vom Petitionsrecht in constitutionellen Staaten, in: v. MOHL Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. I, Tübingen 1860, S. 223, der diesen Begriff auch zur Abgrenzung vom ständischen Petitionsrecht verwendet. KORINEK Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat, Tübingen 1977, S. 9 nennt dieses Petitionsrecht im Unterschied zu demjenigen der Stände "das unmittelbare Petitionsrecht des Einzelnen".

14) Eingehende Darstellung der parlamentarischen Praxis in England bei HATSCHKEK Englischs Staatsrecht, Bd. I: Die Verfassung, Tübingen 1905, insbesondere S. 392 ff.

15) KORINEK Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat, S. 9

haltenen Rechte als Grundrechte im Sinne subjektiv öffentlicher Rechte charakterisieren zu wollen. Die Bill of Rights von 1639 bestimmten:

"That it is the right of the subjects to petition the king, and all commitments and prosecutions for such petitioning are illegal¹⁶⁾".

Hier sind Freiheiten des Einzelnen geschaffen worden, die gleichzeitig als Schranken der öffentlichen Gewalt konzipiert waren. Die Petition im England des hohen und späten Mittelalters stand - anders als die ständische Petition - vornehmlich im privaten Interesse. Bitten und Beschwerden hatten dort in Ermangelung eines festgefügtten Rechtsschutzsystems unter anderem auch die Aufgabe von Rechtsmitteln¹⁷⁾.

Wo auch immer der Ursprung der Grund- und Menschenrechte zu finden sein mag¹⁸⁾, sei es, daß er entweder im angel-

16) Zur Entwicklung dieser Bestimmung vgl. HOFFMANN Das Petitionsrecht, Diss. Frankfurt a. M. 1959, S. 19, der darauf hinweist, daß das Recht, Petitionen an das Parlament zu richten, als selbstverständlich nicht erwähnt wurde.

17) In diesem Sinne auch HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 15. ROSEGGER Petitionen, Bitten und Beschwerden, 1908, S. 60, Fn. 3 und EITEL Das Grundrecht der Petitionen gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 30 weisen darauf hin, daß Klagen und Beschwerden oftmals nicht voneinander getrennt werden konnten.

18) Zum Streitstand vergleiche die eingehende Darstellung von KRIELE Zur Geschichte der Grund- und Menschenrechte, in: Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans Ulrich Scupin zum 70. Geburtstag, hrsg. von Norbert Achterberg, Berlin 1973, S. 187 ff. und neuerdings KRAWIETZ Evolution des Rechts und der Menschenrechte, in: Recht und Gesellschaft, Festschrift für Helmut Schelsky zum 65. Geburtstag, S. 326 f., der die Ausbildung von Menschenrechten und Grundfreiheiten vor allem als Ergebnis der philosophisch bzw. theologisch geprägten Auffassungen von der politischen Natur des Menschen und des Rechts sieht.

sächsischen Rechtskreis, der in der glorious revolution mit der Bill of Rights erstmalig bürgerliche Freiheiten garantierte und von dort seine Ideen in die amerikanischen Verfassungen von 1776 übertrug oder in der protestantischen Reformation gefunden werden könnte, sei es, daß man ihn in der von stoischen und christlichen Elementen geprägten Naturrechtstradition oder im aufgeklärten rationalen Geist Europas im 18. Jahrhundert zu suchen hätte¹⁹⁾, jedenfalls gehörte das Petitionsrecht des Einzelnen nicht zur Trias der Rechte, die dem Staatsbürger zunächst zugestanden wurden.

Während LOCKE zunächst nur die fundamentalen Rechte auf Leben, Freiheit und Eigentum kannte und in den Two Treatises of Government mit dem staatengründenden Vertrag erklärte²⁰⁾, begründete BLACKSTONE später die übrigen Rechte der englischen Verfassung damit, daß dem Staatsbürger außer den vorgenannten Hauptrechten "certain other auxillary subordinate rights of the subject²¹⁾" zur Sicherung der Hauptrechte eingeräumt seien und zählte zu diesen das Petitionsrecht²²⁾, von dem er schrieb:

"If there should happen any uncommon injury or infringement of the rights (of a person), which the ordinary course of law is too defective to reach, there still remains a ...

19) Vgl. zur Geschichte der Grund- und Menschenrechte vor allem OESTREICH Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß, 2. A., Berlin 1978, S. 15 passim; KRIELE Zur Geschichte der Grund- und Menschenrechte, im Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans Ulrich Scupin, 1973, S. 187 f.

20) Ed. LASLETT 1960, Second Treatise, p. 87.

21) BLACKSTONE Commentaries of the Laws of England, San Franzisko 1915/16, vol. I, p. 141.

22) Außerdem die gesamte Parlamentsverfassung, das Recht auf Rechtsschutz und die Beschränkung der königlichen Prärogative, vgl. dazu GEORG JELLINEK System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. A., Tübingen 1919, Neudruck Aalen 1964, S. 2.

subordinate right, appertaining to every individual, namely, the right of petitioning the king, or either house of parliament, for the redress of grievances"²³⁾.

Maßgeblichen Einfluß auf die Entstehung eines staatsbürgerlichen Petitionsrechts hat auch der Absolutismus genommen. Die Rechtsstellung der Landesfürsten hatte sich im Absolutismus zur Souveränität ausgeweitet, Rechte des Einzelnen waren als Privilegien zu charakterisieren, die der Monarch als Gnadenerweis verteilte. Dort, wo er die Gnade entzog, stellte er den Staatsbürger rechtlos. Brauchten direkte Petitionen des Bürgers an seinen Landesherrn schon im Ständestaat nicht einmal entgegengenommen zu werden²⁴⁾, so gilt das für die Zeit des Absolutismus erst recht. Mag es auch im aufgeklärten Absolutismus unter Friedrich II von Preußen möglich oder sogar üblich gewesen sein, Beschwerden anzubringen²⁵⁾ bzw. in Vollzug von § 156 II, 20 des Preußischen Allgemeinen Landrechts²⁶⁾ Bitten vorzutragen, in dieser Zeit nach Beseitigung des patrimonialen

23) BLACKSTONE Commentaries of the Laws of England, 1915/16, vol. I, p. 143, der damit im Gegensatz zur Bill of Rights auch das Recht zur Petition an das Parlament ausdrücklich erwähnt.

24) ROSEGGGER Petitionen, Bitten und Beschwerden, 1908, S. 99, EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 32.

25) Vgl. Die Nachweise bei ROSEGGGER Petitionen, Bitten und Beschwerden, 1908, S. 99.

26) Dort hieß es: "Einem Jeden steht es frei, seine Zweifel, Einwendungen und Bedenklichkeiten gegen Gesetze und andere Anordnungen im Staate sowie überhaupt seine Bemerkungen und Vorschläge über Mängel und Verbesserungen sowohl dem Oberhaupt des Staates als den Vorgesetzten des Departments anzuzeigen, und letztere sind dergleichen Anzeigen mit erforderlicher Aufmerksamkeit zu prüfen verpflichtet."

Siehe auch II 20 § 180 ALR: "Alle obrigkeitlichen Personen sind schuldig, einen jeden, welcher sich in Angelegenheiten ihres Amtes bei ihnen meldet, persönlich zu hören und auf schleunige Untersuchung und Abhelfung begründeter Beschwerden bedacht zu sein."

Dualismus, da der Petitionsadressat eine von keiner Volksvertretung kontrollierte, also unbeschränkte Staatsgewalt ausübte und an willkürlichem Machtmißbrauch - legibus solutus²⁷⁾ - nicht gehindert war, mußte der Bürger damit rechnen, vom Staat für seine Petition gemäßregelt zu werden²⁸⁾. So ordnete ein preußisches Patent vom 29. 7. 1794 für den Fall an, daß eine Beschwerde für unbegründet befunden wurde, der Beschwerdeführer sei "mit Glimpf, Mäßigung und Herablassung zu seinen Fähigkeiten und Begriffen zu bedeuten und zurechtzuweisen"²⁹⁾. Die vom politischen Liberalismus erhobene Forderung nach individueller Freiheit ist deshalb als Antwort auf die Souveränitätsdoktrin zu verstehen³⁰⁾. Das verfassungsrechtlich geschützte Petitionsrecht stellte

-
- 27) Zu Ursprung und Entwicklung der legibus solutio vergleiche die eingehende Darstellung bei WYDUECKEL Untersuchungen zu den Grundlagen der frühmodernen Rechts- und Staatslehre, Diss. Münster 1977, insbes. S. 63 ff.
- 28) RIDDER Petitionsrecht, in: Staats-Lexikon: Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, Bd. VI, 6. A., Freiburg 1961, S. 230, EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 33; SEIDEL Das Petitionsrecht, Grundlagen, Verfahren, Reformen, Frankfurt a. M. 1972, S. 17; ROSEGGER Petitionen, Bitten und Beschwerden, 1908, S. 99.
- 29) Zitiert nach BÜHLER Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung, Berlin, Stuttgart, Leipzig 1914, S. 159, Fn. 249.
- 30) KRIELE Zur Geschichte der Grund- und Menschenrechte, in: Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans Ulrich Scupin, 1973, S. 194; ähnlich OESTREICH Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß, 2. A. 1978, S. 103, der die gegen den Absolutismus durchgesetzten Freiheitsrechte als "Negativum der Staatsomnipotenz" versteht. LOEWENSTEIN Verfassungslehre, 3. A., Tübingen 1975, S. 128 gibt den Hinweis, daß die Geschichte des Konstitutionalismus der Suche des politischen Menschen nach einer Begrenzung der absolutistischen Macht und dem Bemühen entspreche, an deren Stelle eine geistige, moralische und ethische Rechtfertigung der Macht zu setzen.

sich als eine der wichtigsten Konkretisierungen dieser Forderung gegenüber dem ancien régime dar³¹⁾.

Die Verwirklichung der liberalen Forderungen in dem am Ausgang des 18. Jahrhunderts einsetzenden Konstitutionalismus kennzeichnet einen für das heutige Rechtsverständnis bedeutsamen Strukturwandel des Rechts. Das Recht wurde nun allein auf Rechtssätze gestützt, die im Wege politischer Entscheidung hervorgebracht waren³²⁾. Dadurch änderte sich sowohl der Geltungsgrad als auch der Verbindlichkeitsanspruch des Rechts. Anders als bei den Rechtsbüchern des Mittelalters hatte die Kodifizierung also nicht mehr vornehmlich die Aufgabe, eine Zusammenfassung aller geltenden Rechtsvorschriften mit dem Ziel besserer Übersichtlichkeit zu liefern. Das Recht wurde vielmehr durch politische Entscheidung positiviert und galt auch kraft politischer Entscheidung³³⁾.

Der Übergang zur Positivität des Rechts wirkte sich auf das Petitionsrecht dergestalt aus, daß es Teil einer objektiven Rechtsordnung geworden war.

Wenn auch zum Beispiel die Charte Constitutionnelle von 1814

31) Hier ist die Begründung darin zu finden, daß das Petitionsrecht - ungeachtet des weitaus älteren ständischen Petitionsrechts - fälschlich häufig als altliberales Gedankengut bezeichnet wird, vgl. ESCHENBURG Staat und Gesellschaft in Deutschland, 4. A., München 1960, S. 473; SEIDEL Das Petitionsrecht, Grundlagen, Verfahren, Reformen, 1972, S. 17; so wie hier KORINEK Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat, 1977, S. 8, SCHUMANN in: Evangelisches Staats-Lexikon, 2. A., Stuttgart, Berlin 1975, Spalte 1809.

32) KRAWIETZ Evolution des Rechts und der Menschenrechte, in: Recht und Gesellschaft, Festschrift für Helmut Schelsky zum 65. Geburtstag, S. 327, der die Positivierung des Rechts als Bestandteil einer evolutiven Entwicklung sieht, in der die Rechtskonstruktionen der Gesellschaftsentwicklung angeglichen werden.

33) KRAWIETZ Evolution des Rechts und der Menschenrechte in: Recht und Gesellschaft, Festschrift für Helmut Schelsky zum 65. Geburtstag, S. 328.

- die das Petitionsrecht in Art. 53 regelt³⁴⁾ - noch als Gnadenerweis des absoluten Herrschers zu verstehen ist³⁵⁾, so sind die französische Verfassung von 1830 und die belgische Verfassung von 1831 schon als Ausfluß der Volkssouveränität³⁶⁾ zu bezeichnen. In Belgien hatte eine provisorische Regierung Leopold I auf den Thron berufen und ihm das Königtum - unter Wahrung des Prinzips der Volkssouveränität - von vornherein mit den sich aus der Verfassung ergebenden Einschränkungen seiner Rechtsstellung übertragen³⁷⁾.

34) Der Text lautet: "Alle Petitionen an eine oder die andere Kammer müssen schriftlich abgefaßt werden. Das Gesetz verbietet, sie persönlich oder vor den Schranken zu überreichen." - zitiert nach PÖLITZ Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit, Bd. II, 2. A., Leipzig 1833, S. 92.

35) HERZOG Allgemeine Staatslehre, Frankfurt a. M. 1971, S. 161; ähnlich auch OESTREICH Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß, 2. A., S. 102, der von "staatlichen Konzessionen" spricht.

36) So auch HERZOG Allgemeine Staatslehre, 1971, S. 161.

37) MENDER Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Karlsruhe 1975, Rdn. 243.

§ 2 Normierungen des Petitionsrechts im Frühkonstitutionalismus

1. Petitionen des Einzelnen im Interesse des Staates

Obwohl der außerdeutsche Konstitutionalismus³⁸⁾ den Weg vorgezeichnet hatte, enthielten vor dem Jahre 1830 nur einige deutsche Verfassungsurkunden eine ausdrückliche Anerkennung des Petitionsrechtes³⁹⁾. Und dort, wo das Petitionsrecht Einlaß fand, war es regelmäßig als ständisches und noch nicht als staatsbürgerliches Recht ausgestaltet⁴⁰⁾.

Die Verfassung des Herzogtums Nassau vom 1. und 2. 9. 1814 erwähnte den einzelnen Staatsbürger zwar, indem sie in § 2 Nr. 4 den Landständen gestattete, Vorstellungen und Bittschriften nicht nur von Gemeinden, sondern auch von einzel-

38) Zur Entwicklung des Petitionsrechts außerhalb Deutschlands vgl. insbesondere die eingehenden Darstellungen von HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 15 - 19 und EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 34 - 38.

Zu den unterschiedlichen Petitionsrechtsbestimmungen der revolutionären französischen Verfassungen siehe v. MOHL Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. I, 1860, S. 236 f.

39) So schon ZOEPFL Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrechts, Zweiter Theil, 4. A., Leipzig, Heidelberg 1856, S. 548; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 41; HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 29.

40) So zum Beispiel die Verfassung des Großherzogthums Sachsen-Weimar-Eisenach von 1809 in § 22; die Verfassung des Großherzogthums Baden von 1818 in § 67; die Verfassung von Bayern in § 19; die Verfassung von Württemberg von 1819 in § 124; die Verfassung des Großherzogthums Hessen von 1820 in Art. 81; die Verfassung von Sachsen-Coburg-Saalfeld von 1821 in den §§ 77, 78; das Grundgesetz über die landschaftliche Verfassung des Herzogthums Sachsen-Coburg-Meiningen von 1824 in § 14 und von 1829 in Art. 86.

nen Untertanen entgegenzunehmen⁴¹⁾. Träger des Petitionsrechtes blieben jedoch die Stände. Eine vergleichbare Regelung traf die Verfassung von Sachsen-Meiningen im Jahre 1829. Dort war in § 93 festgelegt, daß die Beratungen des Landtages unter anderem auch durch Schreiben oder Vorstellungen von Staatsbürgern veranlaßt werden konnten. Gleichzeitig wurde jedoch festgestellt, daß diese Schreiben oder Vorstellungen aber nur dann zu einer Beratung im Landtag führten, "wenn auf Angabe des Inhaltes und Vorlesen der Bitte ein Abgeordneter dieselbe zu unterstützen sich erklärt"⁴²⁾.

Das staatsbürgerliche Petitionsrecht wurde vor den politischen Ereignissen des Jahres 1830 nur in § 110 der Verfassungsurkunde von Sachsen-Weimar aus dem Jahre 1816 und in § 42 Absatz 2 der landschaftlichen Verfassung des Herzogtums Sachsen-Hildburghausen von 1818 garantiert. In § 110 hieß es:

"Wenn irgend ein Staatsbürger, welcher zwar durch den Landtag mitvertreten wird, aber nicht selbst Volksvertreter ist, ein Gebrechen, dessen Abstellung das allgemeine Wohl zu erfordern scheint, bemerkt, oder einen nach seiner Ansicht zum Besten des Landes gereichten Vorschlag aufgefaßt hat; so bleibt es ihm unbenommen, davon den Landtag, oder den Vorstand in Kenntnis zu setzen."⁴³⁾

41) Siehe ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart einschließlich der Grundgesetze des deutschen Bundes und der das Verfassungsrecht der Einzelstaaten direct betreffenden Bundesbeschlüsse, Göttingen 1855, S. 753.

42) Zitiert nach ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, S. 553.

43) Zitiert nach PÖLITZ Die europäischen Verfassungen, Bd. I, 2. A., Leipzig, 1832, S. 774.

Damit war erstmalig ein staatsbürgerliches Petitionsrecht normiert worden⁴⁴⁾. Doch der Gesetzeswortlaut "so bleibt es ihm unbenommen" zeigt an, daß damit noch kein Grundrecht im Sinne eines subjektiv öffentlichen Rechts geschaffen worden war.

Die Verfassung von Sachsen-Hildburghausen gewährte das Petitionsrecht mit folgendem Wortlaut⁴⁵⁾:

"Den einzelnen Staatsbürgern ist es gestattet, bemerkte Gebrechen oder Mißstände, deren Abstellung das allgemeine Wohl zu erfordern scheint, wie den landesherrlichen Behörden, auch der Landschaft oder dem Landschaftsdirector zur Anzeige zu bringen."⁴⁶⁾

Wie schon in § 110 der Verfassungsurkunde von Sachsen-Weimar, so ist auch in § 52 Abs. 2 der Verfassung von Sachsen-Hildburghausen die Anzeige des Mißstandes wesentlicher Inhalt des Rechtes. Eine Verpflichtung zum Tätigwerden des Petitionsadressaten war noch nicht begründet. Der Staat war lediglich kraft objektiven Rechts gehalten, den Petenten nicht an der Abfassung und Einreichung von Petitionen zu hindern und ihn dieserhalb keinen Repressalien auszusetzen.

44) Es erscheint zumindest irreführend, wenn HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 29, Fn 2 behauptet, die genannten Verfassungsbestimmungen von Nassau und Sachsen-Weimar seien einander ähnlich, da ein wesentlicher Unterschied in den verschiedenen Normbegünstigten besteht.

45) Diese Vorschrift läßt v. MOHL in: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik 1860, S. 240 außer acht, wenn er erklärt, abgesehen von der Bestimmung in der Verfassung von Sachsen-Weimar seien alle anderen Feststellungen des staatsbürgerlichen Petitionsrechts erst nach 1830 getroffen worden.

46) Zitiert nach PÖLITZ Die europäischen Verfassungen, Bd. I, 1832, S. 793.

Im Anschluß an die belgische Verfassung von 1831⁴⁷⁾ nahmen dann viele norddeutsche Verfassungen Bestimmungen über das staatsbürgerliche Petitionsrecht auf⁴⁸⁾.

So erlaubte das herzoglich sachsen-altenburgische Grundgesetz von 1831 in § 66:

"Wünsche und Anträge der einzelnen Landesunterthanen zur Beförderung des Gesamtwohls einer Gemeinde sind ebenfalls zunächst den Ortsvorstehern zur Erwägung und Berücksichtigung vorzulegen. Wohlgemeinte Vorschläge und Wahrnehmungen zum Besten des ganzen Landes oder einzelner Theile können unmittelbar an die höchste Stelle gelangen, wo sie jederzeit zur Erwägung gezogen werden; sie können aber auch an die Landschaft gerichtet werden."⁴⁹⁾

Die Verfassungsurkunde des Königreiches Sachsen von 1831 betonte insbesondere die Regelung des Beschwerderechtes in § 36:

"Jeder hat das Recht, über gesetz- oder ordnungswidriges Verfahren einer Behörde, oder Verzögerung der Entscheidung, bei der zunächst vorgesetzten, schriftliche Beschwerde zu führen.

Wird selbige von der vorgesetzten Behörde unbegründet befunden; so ist diese verpflichtet, den Be-

47) Deren Art. 21 garantiert: "Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en norm collectif".

48) Zum Einfluß der belgischen Verfassung auf den norddeutschen Konstitutionalismus siehe ROSEGGERS Petitionen, Bitten und Beschwerden, 1908, S. 197, diesem folgend RIECK Das Petitionsrecht nach deutschem Staatsrecht, Diss. Köln 1955, S. 5 und vor allem MENDER Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 1975, Rdn. 243.

49) Zitiert nach ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, S. 589 - 590.

schwerdeführer über die Gründe ihres Urtheils zu belehren. Glaubt derselbe sich auch bei der Entscheidung der obersten Staatsbehörde nicht beruhigen zu können, so darf er die Beschwerde den Ständen mit der Bitte um Verwendung, schriftlich vortragen, welche dann zu beurtheilen haben, ob die Sache geeignet sey, von ihnen am Throne bevortwortet zu werden.

Übrigens bleibt auch jedem unbenommen, seine Wünsche und Beschwerden bei dem Regenten unmittelbar anzubringen."⁵⁰⁾

In § 35 legte die Verfassung des Kurfürstentums Hessen von 1831 fest:

"Ebenwohl bleibt in jedem Falle, wo Jemand sich in seinen Rechten verletzt glaubt, ihm die gerichtliche Klage offen, auch in geeigneten wichtigeren Fällen unbenommen, die Verwendung der Landschaft, Gemeinden und Körperschaften, frei gelassen, ihre Wünsche und Bitten auf gesetzlichem Wege zu beraten und vorzubringen."⁵¹⁾

Subjekt des mit der Positivierung des Rechts in Deutschland geschaffenen staatsbürgerlichen Petitionsrechts waren nicht mehr die Stände, sondern ein einzelner oder mehrere Bürger. Durch die Positivierung erkannte der Staat an, die in den Rechtsnormen genannten Handlungen zu akzeptieren - also Bitten und Beschwerden im Rahmen des gesetzlichen Tatbestandes weder zu behindern, noch den Petenten Repressalien auszusetzen - und diesen Handlungen staatlichen Schutz angedeihen zu lassen. Damit waren Grundfreiheiten des Einzelnen geschaffen worden.

50) Zitiert nach PÖLITZ Die europäischen Verfassungen, Bd. I, 1832, S. 226.

51) Zitiert nach PÖLITZ Die europäischen Verfassungen, Bd. I, 1832, S. 618.

Wie die vorgenannten Normen beweisen, betraf das staatsbürgerliche Petitionsrecht anfangs ebenso wie das ständische Petitionsrecht ausschließlich Gegenstände des öffentlichen Interesses. Vorschläge und Wahrnehmungen mußten entweder das Wohl des ganzen Landes, einzelner Teile desselben oder das Gesamtwohl einer Gemeinde fördern. Die Ausgestaltung des staatsbürgerlichen Petitionsrechts war deshalb - auch wenn dieses Grundrecht im mittelalterlichen England seinen Ursprung genommen haben mag - im Frühkonstitutionalismus vom ständischen Petitionsrecht geprägt.

2. Petitionen des Einzelnen, die entweder dem Interesse des Staates oder dem Einzelnen dienten

Später wurde das staatsbürgerliche Petitionsrecht inhaltlich dann in zunehmendem Maße auch privaten Interessen zugänglich, wie die in folgenden exemplarisch zitierten Normen der deutschen Landesverfassungen aus den Jahren zwischen 1831 und 1852 unter Beweis stellen. Es war nunmehr vielfach nur noch von Bitten und Beschwerden die Rede, ohne diese gegenständlich auf Mängel der Gesetzgebung, der Rechtspflege oder der Staatsverwaltung zu beschränken. Damit erhielt der einzelne Staatsbürger ein von verfassungswegen geltendes Recht darauf, den Staat entweder zur Verwirklichung von Allgemeininteressen oder im Individualinteresse um etwas zu bitten bzw. bei ihm Beschwerde zu führen⁵²⁾.

Die braunschweigische Landschaftsordnung von 1832 legte in § 38 fest:

52) v. MOHL Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg, Bd. I, 2. A., Tübingen 1840, S. 427 spricht von "Petitionen über Privatangelegenheiten der Bittenden" und "Petitionen über öffentliche Angelegenheiten".

"Jedermann darf in seiner Angelegenheit schriftliche Bitten an den Landesfürsten und die Landesbehörden in vorschriftsmäßiger Weise und mit Beobachtung der vorgeschriebenen Ordnung richten, und Beschwerden über gesetz- oder ordnungswidriges Verfahren der Behörden bis zur obersten Staatsbehörde, welche ihn unmittelbar bescheiden wird, schriftlich verfolgen."⁵³⁾

Vergleichbar normierte die hannoversche Landesverfassung von 1840 und 1842 in § 42:

"Jeder Landesunterthan hat das Recht, in angemessener Form und unter Beobachtung der darüber erlassenen oder noch zu erlassenden Vorschriften, Gesuche oder Bitten an den König, an die allgemeine Ständeversammlung (cf. § 127), an die Provinzial-Landschaften und an die Landesbehörden zu bringen. Auch kann Jeder in seinen Angelegenheiten über gesetz- und ordnungswidriges Verfahren einer Behörde, oder über Verzögerung einer Entscheidung bei der unmittelbar vorgesetzten Behörde Beschwerde führen und dieselbe bis zur höchsten Behörde verfolgen."⁵⁴⁾

Unter ausdrücklicher Erwähnung des gemeinschaftlichen Bitt- und Beschwerderechts bestimmte die Verfassungsurkunde von Anhalt-Bernburg aus dem Jahre 1850 in § 11:

"Es haben sowohl Einzelne als Mehrere in Vereinigung das Recht, Bittschriften und Beschwerden an die Staatsregierung oder an den Landtag zu richten. Petitionen unter einem Gesamtnamen können

53) Zitiert nach ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart 1855, S. 701.
Zum Verhältnis zwischen "Bitten" und "Beschwerden" und dem Begriff der Petition siehe unten S. 67 - 75.

54) Zitiert nach ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart 1855, S. 218.

nur von Behörden und Corporationen ausgehen. Jeder hat das Recht, Beschwerde über gesetzwidriges Verfahren der Verwaltungsbeamten nach vergeblichem Anruf der vorgesetzten Behörden bei dem Landtag anzubringen."⁵⁵⁾

Demgegenüber gewährte die Verfassung des Kurfürstentums Hessen aus dem Jahre 1852 in § 24 schon sprachlich kein Recht, sondern nur die Freiheit:

"Jedermann bleibt es frei, über das sein Interesse benachtheiligende verfassungs-, gesetz- oder ordnungswidrige Benehmen oder Verfahren einer öffentlichen Behörde bei der unmittelbar vorgesetzten Stelle *B e s c h w e r d e* zu erheben und solche nöthigenfalls bis zur höchsten Behörde zu verfolgen....

Überhaupt ist es den einzelnen Unterthanen, sowie ganzen Gemeinden und Körperschaften, frei gelassen, ihre Wünsche und Bitten auf gesetzlichem Wege zu berathen und vorzubringen."⁵⁶⁾

§ 33 der Verfassungsurkunde von Waldeck aus dem Jahre 1852 gewährte dagegen das Bitt- und Beschwerderecht nicht mehr dem einzelnen "Unterthanen", sondern schon allen "Staatsangehörigen". Der Wortlaut signalisiert ein gewandeltes Verhältnis des Staates zu seinen Angehörigen. Der Einzelne war nicht mehr allein Objekt staatlichen Handelns.

"Alle Staatsangehörige haben das Recht, unter Einhaltung des geordneten Instanzenzuges, sich mit Bitten und Beschwerden schriftlich an die Behörden und die Landesvertreter zu wenden."⁵⁷⁾

55) Zitiert nach ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, S. 961.

56) Zitiert nach ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, S. 1098.

57) Zitiert nach ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, S. 363 - 364.

Art. 47 § 1 des revidierten Staatsgrundgesetzes von Oldenburg aus dem Jahre 1852 bestimmte ähnlich:

"Jeder hat für sich und im Vereine mit Mehreren das Recht zu Anträgen, Vorstellungen und Beschwerden, sowohl bei den zuständigen Behörden als bei dem Landtage."⁵⁸⁾

Vergleichbar normierten sowohl das Staatsgrundgesetz des Fürstentums Reuß j. L. aus dem Jahre 1852 in § 18:

"Jeder Staatsangehörige hat das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden an die Behörden zu wenden, dieselben auch in geeigneten Fällen an den Landtag zu bringen.

Petitionen unter einem Gesamtnamen sind nur Behörden und Korporationen gestattet "⁵⁹⁾

als auch die Verfassung von Sachsen-Coburg-Gotha aus demselben Jahr in § 48:

"Jeder Staatsangehörige hat das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden allein oder in Verbindung mit Mehreren schriftlich an die Behörden oder an den Landtag (cf. § 45 der Geschäfts-Ordnung Beil. II) zu wenden.

Petitionen und Beschwerden unter einem Gesamtnamen sind nur Behörden und Corporationen gestattet. Bei dem activen Militair, mit Einschluß der Beurlaubten, darf das Petitions- und Beschwerderecht nur nach Maaßgabe der Disciplinurvorschriften ausgeübt werden."⁶⁰⁾

58) Zitiert nach ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, S. 908.

59) Zitiert nach ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, S. 1040.

60) Zitiert nach ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, S. 659.

§ 3 Vergleich des staatsbürgerlichen mit dem
ständischen Petitionsrecht

Das Petitionsrecht war nunmehr durch zwei wesensverschiedene Komponenten geprägt: von der vorkonstitutionellen Ausprägung einerseits, nach der das Petitionsrecht zunächst ein Recht der Stände, dann der Kammern und später des Parlamentes war, beim Monarchen oder bei der Exekutive zu bitten oder Beschwerde zu führen und von der englisch-amerikanisch-französisch-belgischen Entwicklung andererseits, die das Petitionsrecht als Teil grundrechtlicher Sicherung des Einzelnen gegen den Staat verstand⁶¹⁾.

Hatte sich auf der Grundlage des ständischen Rechts ein Freiheitsrecht des Inhaltes entwickelt, den Staat um etwas zu bitten bzw. sich bei ihm zu beschweren, so bleibt hervorzuheben, daß damit das ständische Petitionsrecht nicht im Freiheitsrecht aufgegangen war. Es setzt sich vielmehr bis in die Gegenwart fort. Dem Recht der Stände und Kammern, bei der Exekutive Bitten vorzutragen und Beschwerde zu führen, entspricht heute das Recht des Parlamentes, Anfragen und Ersuchen an die Regierung zu richten⁶²⁾.

Aufgrund der voneinander verschiedenen Normbegünstigten fanden das ständische Beschwerderecht und das Grundrecht der Petition regelmäßig in unterschiedlichen Verfassungsvorschriften ihren Niederschlag. Während das sachsen-altenburgische Grundgesetz von 1831 das staatsbürgerliche Petitionsrecht in § 66 normiert hatte, bestimmte es in § 214:

"Die Landschaft hat das Recht und die Verpflichtung, dem Landesherren die von ihr bemerkten Män-

61) Ähnlich schon HATSCHKE Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. I, 1922, S. 234; diesem folgend EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 38.

62) So auch ACHTERBERG Grundzüge des Parlamentsrechts, München 1971, S. 59, Fn. 189 mit weiterem Nachweis.

gel in der Gesetzgebung anzuzeigen, und, unter genauer Angabe der Gründe, um Erlaß, Abänderungen oder Aufhebung eines Gesetzes zu bitten, worauf Derselbe den Gegenstand erörtern lassen, und die Behörde zu Bearbeitung eines Gesetzesentwurfs instruieren oder sonst das Nöthige beschließen wird."⁶³⁾

Ähnlich enthielt die braunschweigische Landschaftsordnung außer dem in § 38 geregelten staatsbürgerlichen Petitionsrecht das Recht der Ständeversammlung in den §§ 105, 114 i. V. m. §§ 103, 107 mit dem Inhalt, von Einzelnen oder Korporationen Bittschriften anzunehmen, sofern entweder Zuständigkeit oder Unabhängigkeit der Gerichte oder aber die Verletzung verfassungsmäßiger Rechte in Rede standen und der Nachweis erbracht wurde, daß die Landesregierung der Beschwerde nicht abgeholfen hatte⁶⁴⁾.

Getrennte Regelungen traf auch das hannoversche Landesverfassungsgesetz von 1842, das in § 42 dem Untertanen das Recht zusprach zu bitten und Beschwerde zu führen, während es das Petitionsrecht der Stände - nach Änderung des Titels II: "Von den allgemeinen Ständen" durch Gesetz vom 5. 9. 1848 - in den §§ 76 und 75 wie folgt regelte:

"§ 76. Die allgemeinen Stände können schriftliche Gesuche, Beschwerden und Vorstellungen, nicht aber Deputationen von Körperschaften, annehmen, darüber Beschlüsse fassen und den Bittstellern von den Beschlüssen durch Protokollauszüge Kenntniss geben. Anträge oder Petitionen können jedoch nie an eine Kammer, sondern nur an die allgemeine Ständeversammlung gerichtet werden."

63) Zitiert nach ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, S. 589 - 590.

64) Siehe ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, S. 709, 706.

"§ 75. Die allgemeine Ständeversammlung ist berechtigt, in Beziehung auf alle Landesangelegenheiten, insbesondere über Mißbräuche und Mängel in der Rechtspflege oder Verwaltung ihre Beschwerden und Wünsche dem König vorzutragen."⁶⁵⁾

Den vorgenannten inhaltlich im wesentlichen ähnliche und ebenfalls voneinander getrennte Regelungen des ständischen und staatsbürgerlichen Petitionsrechts trafen auch die Verfassungen von Sachsen-Coburg-Gotha von 1852 in § 132 und § 48; der Verfassungsentwurf von Hohenzollern-Sigmaringen aus dem Jahre 1832 in § 59 und § 61 und die Verfassung von Preußen aus dem Jahre 1852 in den Art. 81 und 32.

Die Petitionsrechtsbestimmungen der Stände einerseits und des Einzelnen andererseits hatten unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen. Unterscheidet man zwischen Petitionen im Dienste des Individuums (im Interesse der *res privata*) und solchen im Dienste der Allgemeinheit (im Interesse der *res publica*), so ist festzustellen, daß das Petitionsrecht der Stände dem Interesse der *res publica* zu dienen bestimmt war.

Es hatte zur Zeit des patrimonialen Dualismus machtbegrenzende Aufgaben; daran änderte sich auch durch die Positivierung des Rechts im Frühkonstitutionalismus nichts. Das Ziel des ständischen Petitionsrechts, der Allgemeinheit zu dienen, läßt sich der Forderung entnehmen, daß die Bitten und Beschwerden der Landstände überwiegend allgemeine Staatsinteressen, also zum Beispiel Mängel in der Gesetzgebung oder Mißstände in der Rechtspflege oder der Verwal-

65) Zitiert nach ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, S. 251.

tung zu betreffen hatten⁶⁶⁾, wie sich beispielsweise den vorgenannten Bestimmungen des sachsen-altenburgischen Grundgesetzes von 1831 und des hannoverschen Landesverfassungsgesetzes von 1842 sowie § 4 des rev. Grundgesetzes von Sachsen-Weimar aus dem Jahre 1850 und § 24 der Verfassungsurkunde von Württemberg aus dem Jahre 1819 entnehmen läßt. § 4 Abs. 4 gab dem Landtag das Recht, "dem Landesfürsten Vertrag zu thun über Mängel und Mißstände in der Gesetzgebung und in der Verwaltung des Landes und gutachtlichen Vorstellungen zu Abstellung derselben"⁶⁷⁾. Nach § 24 der Verfassungsurkunde von Württemberg durften die Stände dem König Wünsche, Vorstellungen und Beschwerden vortragen "in Beziehung auf Mängel oder Mißbräuche, die sich bei der Staatsverwaltung ergaben"⁶⁸⁾.

Auf öffentliche Belange beschränkt war das ständische Petitionsrecht auch dort, wo die Landstände Bitten und Beschwerden aus ihrem Wirkungskreis vortragen durften⁶⁹⁾.

66) Vgl. ZOEPFL Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrechts, 1856, § 421, S. 548 unter Hinweis auf § 46 des rev. Grundgesetzes in Sachsen-Weimar von 1850. Zoepfl läßt dabei außer acht, daß in § 46 das staatsbürgerliche Petitionsrecht Niederschlag gefunden hatte, während das ständische Bitt- und Beschwerderecht in § 4 Nr. 5 der vorgenannten Verfassungsurkunde geregelt war. § 46 lautete: "Wenn irgendein Staatsbürger, welcher zwar durch den Landtag mit vertreten wird, aber nicht selbst Volksvertreter ist, ein Gebrechen, dessen Abstellung das allgemeine Wohl zu erfordern scheint, bemerkt oder einen nach seiner Ansicht zum Besten des Landes gereichenden Vorschlag aufgefaßt hat, so bleibt es ihm unbenommen, davon den Landtag oder den Vorstand schriftlich in Kenntniss zu setzen"... - zitiert nach ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, S. 510.

67) Zitiert nach ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, S. 510.

68) Zitiert nach PÖLITZ Die europäischen Verfassungen, Bd. I, 1832, S. 446.

69) So bestimmte zum Beispiel § 66 der Verfassung des Großherzogthums Hessen von 1820: "Die Stände sind befugt, sich mit denjenigen Gegenständen zu beschäftigen, welche die nachfolgenden Artikel zu ihrem Wirkungskreis verweisen", - zitiert nach v. CALKER Das Staatsrecht des Großherzogthums Hessen, Tübingen 1913, § 24, S. 53, Fn 5.

In unmittelbarem Zusammenhang mit der Zielsetzung, die Macht des Monarchen zu begrenzen, stand die weitere Aufgabe des Petitionsrechts der Stände, den Monarchen bzw. die Exekutive zu kontrollieren⁷⁰⁾. Die Effektivität dieser Kontrolle war von der politischen Macht und von der Rechtsstellung der Stände bzw. der Kammern abhängig⁷¹⁾. De facto wirkte sich die Ausübung des ständischen Petitionsrechts auch für den Einzelnen regelmäßig positiv aus.

Wesentlich schwieriger ist es, die Aufgaben der Normierungen des staatsbürgerlichen Petitionsrechts und ihre Wirkungsweise darzustellen. Die Bestimmungen über das staatsbürgerliche Petitionsrecht waren Bestandteile einer Rechtsordnung, die seit der Positivierung nicht mehr als die Summe von Befehlen verstanden werden konnte, welche in Ausübung persönlicher Rechte des Fürsten ergingen. Sie stellten vielmehr, der Rechtsphilosophie des Vernunftsrechts entsprechend, das Gesetz im Sinne der *ratio scripta* dar⁷²⁾. Damit waren die vorgenannten Bestimmungen über das staatsbürgerliche Petitionsrecht zunächst Normen des objektiven Rechts, die sich der Staat - als sittliches Reich konzipiert⁷³⁾ - in Konkretisierung der Forderung des Rechtsstaatsprinzips selbst als Schranken seiner Machtbefugnisse gesetzt hatte.

70) So schon WELCKER in Rotteck-Welcker Das Staats-Lexikon, Enzyklopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände, Bd. X, 2. A., 1848, S. 571.

71) Zur Rechtsstellung der Stände im Staat vgl. insbesondere STAHL Philosophie des Rechts nach geschichtlicher Ansicht, Bd. II: Christliche Rechts- und Staatslehre, Zweite Abtheilung, Heidelberg 1837, S. 153 ff. und 168 ff.

72) Vgl. dazu statt vieler HENKE Das subjektive öffentliche Recht, Tübingen 1968, S. 12 ff.

73) Vgl. STAHL Philosophie des Rechts nach geschichtlicher Ansicht, Bd. II: Christliche Rechts- und Staatslehre, Zweite Abtheilung, 1837, Zweiter Abschnitt, 1. Kapitel, S. 3 - 4.

Durch sie verpflichtete sich der Staat, das Wohl seiner Bürger zu besorgen und Rechtsverletzungen seiner Beamten selbst zu ahnden⁷⁴⁾. Innerhalb dieses Systems objektiver Rechte fiel dem staatsbürgerlichen Petitionsrecht die Aufgabe zu, dem Staat Kenntnis von der Verletzung solcher Normen zu geben, die dem Interesse des Individuums - wenn auch nur als Reflexwirkung des öffentlichen Rechts⁷⁵⁾ - dienten⁷⁶⁾, um ihn auf diese Weise zur Ahndung der Rechtsverletzung zu veranlassen. Es war dem Einzelnen gestattet, die Bitte oder Beschwerde schriftlich "zu führen", "vorzubringen" und notfalls "bis an die oberste Landesbehörde zu verfolgen"; es blieb dem Einzelnen "unbenommen, ... den Landtag, oder den Vorstand in Kenntnis zu setzen", oder die bemerkten Mißstände "zur Anzeige zu bringen". Als Grundfreiheit enthielt das staatsbürgerliche Petitionsrecht in den deutschen Landesverfassungen der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts auch die Verpflichtung des Staates, Bitten und Beschwerden im Rahmen des gesetzlichen Tatbestandes nicht zu behindern und den Petenten keinen Repressalien auszusetzen.

Eine rechtlich geschützte Willensmacht des Individuums, die Rechtswirkungen im Verhältnis des Bürgers zum Staat hätte entfalten können, existierte noch nicht. Wenngleich

74) BÜHLER Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtssprechung, 1914, S. 158.

75) Der Begriff der "Reflexwirkung" geht auf v. IHERING Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung, Bd. III, 5. A., Leipzig 1906, S. 351 zurück.

76) Zu dieser Aufgabe siehe GEORG MEYER Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 4. A., Leipzig 1895, S. 679 f.; v. SARWEY Allgemeines Verwaltungsrecht, in: Marquardsen's Handbuch des Oeffentlichen Rechts, Freiburg i. B. 1887, S. 152: "... nur ein Anlaß, durch welchen die höhere Prüfung und Entscheidung herbeigeführt wird; BORNHAK Preußisches Staatsrecht, Bd. II, Freiburg i. B. 1889, S. 470: "... ist eine Anzeige ... und eine daran geknüpfte Bitte, diese Anordnung aufzuheben oder abzuändern."

im Wortlaut der vorgenannten Normen des staatsbürgerlichen Petitionsrechts nicht die Verpflichtung des Staates, den Freiheitsraum des Einzelnen zu achten, sondern Rechte des Staatsangehörigen, also Subjektivierung des objektiven Rechts, zum Ausdruck gebracht worden waren, so stand dem Einzelnen das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden an den Staat zu wenden, doch nur als Glied der staatlichen Gemeinschaft zu⁷⁷⁾. Das Ziel des Liberalismus war es zwar, die Freiheit des Individuums gegen den Staat abzusichern. Seine Konzeption dazu war auch diejenige des Rechtsstaats; dieser sollte jedoch nicht auf Rechte Einzelner, sondern auf die Bindung des Staates an das objektive Recht, das Gesetz, gebaut werden⁷⁸⁾. Gesetzgebung und Staatsverwaltung wurden deshalb nur als zwei Seiten einer idealen Staatsgewalt verstanden. Eine Verletzung des Rechts mußte deshalb primär als interne Staatsangelegenheit und nicht als Verletzung individuellen Rechts verstanden werden⁷⁹⁾. Individueller Interessenverletzung wurde - soweit die Interessen objektiv-rechtlich geschützt waren - lediglich durch einen Kontrollmechanismus Rechnung getragen, der durch die Ausübung des Petitionsrechts ausgelöst werden konnte und die Einheit von Gesetz und Staat wieder herstellen sollte. Zwar spricht der Wortlaut der Normierungen des staatsbürgerlichen Petitionsrechts überwiegend schon für ihre Qualität

77) Vgl. v. GERBER Über öffentliche Rechte, unveränderter Abdruck der 1852 erschienenen 1. A., Tübingen 1913, insbesondere S. 27 f., der ein für das Rechtsverständnis seiner Zeit sehr instruktives Beispiel gibt: Unter Verletzung des Pressegesetzes sei die Beschlagnahme einer Druckschrift angeordnet worden. Dabei sei zwar auch ein Recht des Einzelnen verletzt worden, aber "ein solches, daß nicht nur einen staatsrechtlichen Grund, sondern auch einen fortdauernd staatsrechtlichen Inhalt" habe. Wenn also der Betroffene die Wiederaufhebung der Beschlagnahme fordere, verlange er "nicht die Zurücknahme eines Eingriffs in seine individuelle Rechtssphäre, sondern einer Verletzung seiner Stellung als Glied des politischen Ganzen", als nicht die Zurücknahme der Verletzung eines privaten, sondern des "staatsrechtlichen", d. h. objektiven Rechts.

78) HENKE Das subjektive öffentliche Recht, S. 42.

79) HENKE Das subjektive öffentliche Recht, S. 45.

als subjektiv-öffentliche Rechte⁸⁰⁾, soweit dem "Einzelnen", "jedem Staatsangehörigen" oder "Jedem" "das Recht" eingeräumt wurde, den Staat um etwas zu bitten oder bei ihm Beschwerde zu führen; denn deutlicher kann sprachlich

- 80) Nach allgemeiner Ansicht bringt ein Rechtssatz subjektiv öffentliche Rechte dann zur Entstehung, wenn er
1. zwingenden Charakter hat, d. h. ein freies Ermessen bei seiner Anwendung ausgeschlossen ist,
 2. zugunsten bestimmter Personen, zur Befriedigung ihrer Individualinteressen und nicht nur im Interesse der Allgemeinheit und

3. mit der Wirkung erlassen ist, daß die Interessenten sich auf ihn berufen können, d. h. mittels desselben ein bestimmtes Verhalten des Staates herbeiführen können. - Diese Definition von BÜHLER in: Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung, 1914, S. 21, beansprucht grundsätzlich auch heute noch Geltung, vgl. BACHOF Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht, in: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, hrsg. von Otto Bachof, Martin Drath, Otto Gönnerwein, Ernst Walz, München 1955, S. 294, sowie in der gleichen Gedächtnisschrift BÜHLER Altes und Neues über Begriff und Bedeutung der subjektiven öffentlichen Rechte, 1955, S. 274.

Im übrigen sind die an den Begriff des subjektiven öffentlichen Rechts gestellten Anforderungen äußerst umstritten, vgl. dazu FORSTHOFF Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, Allgemeiner Teil, 10. A., München 1973, S. 186, Fn. 1; dem dort genannten neueren Schrifttum ist der Beitrag von HENKE Zur Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, hrsg. von Hans Schneider und Volkmar Götz, Berlin 1974, S. 495 ff. hinzuzufügen.

Die erste Voraussetzung der obigen Definition hindert hier die Annahme subjektiver öffentlicher Rechte nicht, da sie nur dazu dient, von vornherein solche Normen auszuschließen, aufgrund derer der Staat je nach Ausübung seines Ermessens dem Begehren des Individuums entweder entspricht oder nicht, vgl. BÜHLER Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung, 1914, S. 22; dazu jedoch für das heutige Recht zu recht einschränkend BACHOF Reflexwirkung und subjektive Rechte im öffentlichen Recht, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 295 mit der Feststellung, daß die Einhaltung der Grenzen des Ermessens zwingendes Recht sei, so daß insoweit auch subjektive öffentliche Rechte bestehen können.

die Gewährung individueller Rechte kaum zum Ausdruck gebracht werden. Dennoch wurde die Anerkennung subjektiver öffentlicher Rechte im Sinne von Ansprüchen, die dem Individuum vom Staat gewährt wurden, abgelehnt⁸¹⁾, weil sie das ideale Konzept staatlicher Ordnung von Einzelnen und der staatlichen Gemeinschaft zerstört hätten⁸²⁾. Einerseits wurde deshalb die mit den vorgenannten Rechtssätzen geschaffene Begünstigung individueller Interessen nur als Reflexwirkung objektiven Rechts verstanden⁸³⁾, andererseits fehlte diesen Rechten - letztlich ebenfalls aufgrund der vorangenannten Staatsauffassung - als wesentliche Voraussetzung ihrer Qualität als subjektive öffentliche Rechte - regelmäßig jede Durchsetzbarkeit⁸⁴⁾ gegenüber dem Staat⁸⁵⁾.

81) So für das Petitionsrecht ausdrücklich v. GERBER Über subjektive öffentliche Rechte, 1852, S. 65, Fn. 1; v. GERBER Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrechts, Leipzig 1865, S. 32 - 34; GIESE Die Grundrechte, Tübingen 1905, S. 74, der einen ausgezeichneten Überblick über das seinerzeitige staatsrechtliche Schrifttum zu dieser Problematik auf den Seiten 27 - 55 vermittelt.

82) HENKE Das subjektive öffentliche Recht, S. 31.

83) Vgl. dazu v. CALKER Entstehung, rechtliche Natur und Umfang des Petitionsrechts nach hessischem Staatsrecht, Tübingen 1908, S. 420 f.

84) Zu dieser Voraussetzung siehe oben S. 28, Fn. 80, Ziffer 3.

85) So auch v. RIMSCHA Die Grundrechte im süddeutschen Konstitutionalismus, Köln, Berlin, Bonn, München 1973, S. 180. Zur Entwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes, vgl. insbesondere SELLMANN Der Weg zur neuzeitlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ihre Vorstufen und dogmatischen Grundlagen, in: Staatsbürger und Staatsgewalt. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, Jubiläumsschrift zum hundertjährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichts, im Auftrage der Vereinigung der Präsidenten der deutschen Verwaltungsgerichte, hrsg. von Helmut R. Külz und Richard Naumann, Bd. I, Karlsruhe 1963, S. 25 ff.; RÜFNER Verwaltungsrechtsschutz in Preußen von 1749 bis 1842, Bonn 1962; RÜFNER DÖV 1963, 720.

Zweites Kapitel
Entwicklung und Ausgestaltung des
Petitionsrechts

§ 4 Das Bayerische Verfassungsbeschwerderecht
und der Inhalt des Petitionsrechts

1. Das Beschwerderecht in der Bayerischen Verfassung von
1818

Das staatsbürgerliche Petitionsrecht wurde in seiner Entwicklung zum subjektiven öffentlichen Recht durch die Verfassung Bayerns schon früh um eine besondere Komponente bereichert. Dort kannte die Verfassung vom 26. 5. 1818 die Beschwerde des Staatsbürgers aufgrund der Verletzung konstitutioneller Rechte⁸⁶⁾ durch den Staat⁸⁷⁾. Diese Beschwerde ist eine direkte Vorläuferin der heutigen Verfassungsbeschwerde. In der königlichen EntschlieÙung vom 17. 9. 1814 hatte die Krone ihre Vorstellungen über eine künftige Verfassung und ein darin enthaltenes staatsbürgerliches Verfassungsbeschwerderecht eröffnet. Der das Beschwerderecht betreffende Text der EntschlieÙung lautete:

"Wir gedenken der neu revidirten Constitution in der Art eine Garantie zu geben, daß aus den Ständen jedes Jahr eine Commission durch sie selbst gewählt und zusammengesetzt werden sollte, an welche es einem jeden Unserer Unterthanen freisteht, der seine durch die Constitution gesicherten Rechte gekränkt glaubt und auf seine - bei den geeigneten Behörden gemachte Vorstellung keine Abhilfe er-

86) Ausführlich zum Begriff der konstitutionellen Rechte als Beschwerdegrund KÖHLER Die Beschwerde wegen Verletzung konstitutioneller Rechte in der Bayerischen Verfassung von 1818, Diss. München 1965, S. 79-98.

87) Ein solches Beschwerderecht kannte auch die Verfassung des Großherzogtums Baden vom 22. 8. 1818 in Abschnitt IV., § 67.

langt hat, seine Beschwerde anzubringen. Findet diese Commission die Klagen unbegründet, so kann sie solche ohne weiteres zurückweisen; wenn sie aber gegründet befunden werden, so sind sie bei der Eröffnung der nächsten Versammlung der Kammer der Reichsräthe vorzulegen, welche sie in Überlegung nimmt, und, wenn eine Verletzung der Constitution anerkannt wird, den Gegenstand an Uns bringt, so Wir sodann nicht entstehen werden, entweder der Klage abzuhelpen oder, wenn ein Zweifel dabei obwalten sollte, durch die Justizstelle entscheiden und sofort den Spruch ohne Anstand vollziehen zu lassen."⁸⁸⁾

Wenig verändert fand das seinerzeit vorbildliche Recht mit folgendem Wortlaut in die genannte Verfassung Einlaß:

"Titel VII § 21: Jeder einzelne Staatsbürger, so wie jede Gemeinde kann Beschwerden über Verletzung der constitutionellen Rechte an die Ständeversammlung und zwar an jede der beyden Kammern bringen, welche sie durch den hierüber bestehenden Ausschuß prüft, und findet dieser sie dazu geeignet, in Berathung nimmt.

Erkennt die Kammer durch Stimmenmehrheit die Beschwerde für gegründet, so theilt sie ihren diesfalls an den König zu erstattenden Antrag der andern Kammer mit, welcher, wenn diese demselben beystimmt, in einer gemeinsamen Vorstellung dem Könige übergeben wird."⁸⁹⁾

88) Zitat nach G. FREIHERR VON LERCHENFELD Geschichte Bayerns unter König Maximilian Joseph I, Berlin 1854, S. 336, abgedruckt bei v. SEYDEL Bayerisches Staatsrecht, Bd. I: Die Staatsverfassung nebst geschichtlicher Einleitung; 2. A., Tübingen 1896, S. 375.

89) Zitiert nach dem Bayerischen Gesetzblatt, 1818, Spalte 111 ff.

Dieses staatsbürgerliche Verfassungsbeschwerderecht wurde in Titel X § 5 der gleichen Verfassung durch ein selbständiges Recht der Ständeversammlung zur Beschwerde aufgrund der Verletzung konstitutioneller Rechte unterstützt. Zunächst waren diese Beschwerderechte noch eng mit dem Petitionsrecht verbunden; denn sie stimmten mit ihm in dem Ziel überein, den Staat durch ihre Geltendmachung von einer Gesetzesverletzung in Kenntnis zu setzen und ihn zu einem spezifischen Verhalten zu veranlassen. Die im wesentlichen identische Aufgabenstellung der beiden Rechte läßt sich auch der Tatsache entnehmen, daß der bayerische Verfassungsgeber auf die gesonderte Normierung eines staatsbürgerlichen Petitionsrechts verzichtete.

Einerseits garantierten die Normierungen des staatsbürgerlichen Petitionsrechts gegenüber dem süddeutschen Verfassungsbeschwerderecht insoweit größere Effektivität, weil sie die Stände nicht als Zwischenprüfungsinstanz akzeptieren mußten, so daß der einzelne Staatsbürger bei der Verwirklichung des Petitionsrechts - anders als bei dem staatsbürgerlichen Beschwerderecht wegen der Verletzung konstitutioneller Rechte - nicht von der wohlwollenden Beratung zweier ständischer Kammern abhängig war⁹⁰⁾.

Andererseits ist unverkennbar, daß mit der Schaffung des staatsbürgerlichen Beschwerderechts wegen der Verletzung konstitutioneller Rechte ein weiterer Schritt in der Entwicklung zu Rechten des Individuums getan worden war. Das Beschwerderecht war zwar durch die bayerische Verfassung, wie sich auch deren Wortlaut entnehmen läßt, nur als Be-

90) Die Beschwerde galt bei einer negativen Beschlußfassung der zweiten Kammer trotz der Zustimmung der ersten Kammer als gescheitert und wurde zu den Akten gelegt. Es geschah vielfach, daß sich die Kammern auf einen Gesamtbeschluß nicht einigen konnten, so daß die sowieso nur geringe Zahl erfolgreicher Beschwerden dadurch noch verringert wurde, - vgl. dazu KÖHLER Die Beschwerde wegen Verletzung konstitutioneller Rechte in der Bayerischen Verfassung von 1818, S. 122 ff.

fugnis des Einzelnen ausgestattet, kraft deren sich der Staat des Eingriffs in die Freiheitssphäre zu enthalten hatte. Doch selbst wenn die Staatswirklichkeit des 19. Jahrhunderts diese Grundfreiheit noch nicht als reales, gegen den Staat einsetzbares Recht verstand⁹¹⁾, so behielt sie dennoch den Versuch, Handlungen des Staates an verfassungsmäßigen Rechten zu messen⁹²⁾.

Und dennoch erschöpfte sich die Wirkung des staatsbürgerlichen Bitt- und Beschwerderechts ebenso wie die Wirkung des bayerischen Verfassungsbeschwerderechts letztlich darin, daß dem Staat Kenntnis von einer Verfassungsverletzung gegeben wurde. Genauso wie die Kommission der Stände die Beschwerde nach den Vorstellungen der Krone "ohne weiteres zurückweisen" konnte, sofern sie die "Klagen ungegründet" fand, genauso konnten auch die Petitionsadressaten außerhalb Bayerns mit Bitten und Beschwerden zunächst noch nach ihrem Belieben verfahren und sie zum Beispiel auch unbeachtet lassen.

Das Beschwerderecht des bayerischen Bürgers war gegenständlich auf die Verletzung konstitutioneller Rechte beschränkt und setzte sowohl eine persönliche Beschwerde als auch die Erschöpfung der Instanzen voraus⁹³⁾. Diese Voraussetzungen bewirkten die Entwicklung des staatsbürgerlichen Beschwerderechts wegen der Verletzung konstitutioneller Rechte zu einem justizförmigen Rechtsbehelf und damit die Trennung vom Petitionsrecht.

91) Vgl. HENKE Das subjektive öffentliche Recht, 1968, S. 31.

92) In diesem Sinne auch KÖHLER Die Beschwerde wegen Verletzung konstitutioneller Rechte in der Bayerischen Verfassung von 1818, S. 4.

93) Vgl. im einzelnen KÖHLER Die Beschwerde wegen Verletzung konstitutioneller Rechte in der Bayerischen Verfassung von 1818, S. 49 ff. und 22 ff.

2. Die Rechtspflicht zur Erledigung und Bescheidung von Bitten und Beschwerden

Als gegen den Staat gerichtete Grundfreiheit umfaßte das staatsbürgerliche Petitionsrecht zunächst nur das Recht auf Unterlassung von Behinderungen und Repressalien⁹⁴⁾. Mit dem Beginn der Verwirklichung rechtsstaatlicher Grundsätze mußte dieser Inhalt des Rechts an Aktualität verlieren. Man begann, dem Petitionsrecht auch positiven Inhalt beizumessen und eine Verpflichtung des angerufenen Staatsorgans zur Entgegennahme und zur Erledigung der Petition zu statuieren. Umstritten war dabei jedoch zunächst, ob sich solche Verpflichtungen allein und unmittelbar aus der verfassungsmäßigen Garantie des Petitionsrechts ergaben oder ob diese erst durch besondere Gesetze oder Verordnungen begründet werden mußte⁹⁵⁾.

Eine Bescheidungspflicht des Staates wurde für Beschwerden⁹⁶⁾ mit der Begründung gefordert, die Beschwerde werde wegen einer - tatsächlichen oder vermeintlichen - Rechtsverletzung erhoben und deshalb sei jede Nichtbescheidung

94) Vgl. v. MOHL Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg, Bd. I, 2. A., 1840, S. 415: "Somit kann Keiner, sey sein Stand welcher er wolle, oder nehme er das Beschwerde-Recht noch so oft in Anspruch, deshalb, weil er über wirkliche oder angebliche Verletzung klagt, irgend und einer nachteiligen Maaßregel belegt werden."

95) Im letzteren Sinne ANSCHÜTZ Die Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat, vom 31. Januar 1850, Bd. I: Vom Staatsgebiete und von den Rechten der Preußen, Berlin 1912, S. 545, der zum Streitstand weitere Schriftumshinweise gibt; auch GIESE Die Grundrechte, 1905, S. 123.

96) Zu den Begriffen "Petition" und "Beschwerde" vgl. unten S. 67 - 75.

Rechtsverweigerung⁹⁷⁾.

Diese Forderung nach einem Beschwerdebescheid fand in den deutschen Landesverfassungen bis 1852 indirekt ihren Niederschlag, indem einige Verfassungsurkunden für abschlägige Antworten auf Beschwerden schon früh sogar eine Begründungspflicht normierten. Die Verfassung des Königreiches Sachsen bestimmte so schon seit 1831 in § 36:

"Wird selbige (Beschwerde) von der vorgesetzten Behörde ungegründet befunden, so ist diese verpflichtet, den Beschwerdeführer über die Gründe ihres Urtheils zu belehren."⁹⁸⁾

Später legte auch die Verfassungsurkunde von Anhalt-Bernburg aus dem Jahre 1852 in § 11 fest:

"Abschlägige Antworten der Verwaltungsbehörden müssen mit Gründen versehen sein."⁹⁹⁾

Mehr an den Wortlaut des § 36 der sächsischen Verfassung angelehnt, bestimmte § 24 der Verfassung des Kurfürstentums Hessen von 1852:

"Wird die angebrachte Beschwerde von der vorgesetzten Behörde ungegründet befunden, so ist

97) V. MOHL Beiträge zur Lehre von Petitionsrecht in constitutionellen Staaten, in: v. MOHL Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. I, 1860, S. 226 führte dazu aus: "Eine ... Folge ist, daß dem Beschwerdeführer ein B e s c h e i d von der um Recht angerufenen Behörde gegeben werden muß. Wenn ein Unterthan behauptet, daß in seiner Person das Rechtsgesetz gebeugt worden sei, und er somit Klage gegen ein Organ des Staates erhebt, ist man sowohl ihm als der von ihm beschuldigten Stelle einen Urtheilsspruch schuldig."

98) Zitiert nach PÖLITZ Die europäischen Verfassungen, Bd. I, 1832, S. 226.
Die in der Klammer gegebene Erläuterung ist vom Verfasser in das Zitat eingefügt worden.

99) Zitiert nach ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, S. 961.

dieselbe verpflichtet, dem Beschwerdeführer die Gründe ihrer Entscheidung zu eröffnen."¹⁰⁰⁾

Auch Art. 47 § 3 des Staatsgrundgesetzes im Großherzogtum Oldenburg von 1852 ordnete an:

"Bei abschlägigen Verfügungen der Verwaltungsbehörden sollen die Entscheidungsgründe angeführt werden."¹⁰¹⁾

Aber nicht nur die Verwaltungsbehörden, sondern auch die Volksvertretungen beantworteten Beschwerden. Zwar bestimmte Art. 54 der Geschäftsordnung der bayerischen Abgeordnetenversammlung von 1831 noch, daß "alle Eingaben, welche keine Beschwerden über Verletzung der genannten (konstitutionellen) Rechte enthalten, sondern irgendeinen anderen Gegenstand betreffen, kurzweg zu den Akten zu legen"¹⁰²⁾ seien. Später war es aber üblich, dem Petenten den auf die Beschwerde oder Bitte vom Landtag gefaßten Beschluß schriftlich mitzuteilen¹⁰³⁾.

Während in der Mitte des 19. Jahrhunderts eine Rechtspflicht zur Bescheidung für Petitionen in der Form einer Bitte noch verneint wurde, bejahte man gegen Ende des 19. Jahrhunderts eine Bescheidungspflicht des Staates für Petitionen sowohl in der Form der Bitte als auch in der Form

100) Zitiert nach ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, S. 1098.

101) Zitiert nach ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, S. 908.

102) Zitiert nach BORNHAK Das Petitionsrecht, AÖR Bd. 16 (1901) S. 409. Die in der Klammer gegebene Erläuterung ist vom Verfasser in das Zitat eingefügt worden.

103) Und zwar in Preußen auf besonders dafür vorgesehenen Formularen unter Beifügung des Sitzungsprotokolls und des stenographischen Berichts im Auftrag des Präsidiums durch den Schriftführer - vgl. dazu v. RÖNNE Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, Bd. I, Zweite Abtheilung, 3. A., Leipzig 1870, S. 199.

der Beschwerde¹⁰⁴⁾. Damit war ein weiterer Schritt von der rein objektiv-rechtlichen Norm zum Individualrecht vollzogen worden. Doch trotz der vereinzelt Normierung der Rechtspflicht zur Begründung eines ablehnenden Petitionsbescheides konnte ein solcher Bescheid im allgemeinen für den Petenten nicht den Wert haben, der ihm heute beigemessen wird; denn während die Petitionsadressaten heute zur sachlichen Prüfung der Petition verpflichtet sind, war die Erledigung von Petitionen noch bis zum Beginn dieses Jahrhunderts behördlicher Willkür unterworfen. Es unterlag der freien Entscheidung der Verwaltungsbehörden, ob sie nach einer Beschwerde überhaupt in eine Prüfung der Sache eintraten und hing von dem Eindruck ab, den das Gesuch hinterließ; denn grundsätzlich wurde angenommen, daß das, was die Behörde erledigt habe, gut erledigt sei und keiner neuen Entscheidung bedürfe¹⁰⁵⁾.

§ 5 Beschränkungen des Petitionsrechts in den Landesverfassungen des 19. Jahrhunderts

Wenngleich die vernunftrechtliche, in Deutschland insbesondere durch Kant geprägte Auffassung von Staat als gedank-

104) v. MOHL Beiträge zur Lehre vom Petitionsrecht in constitutionellen Staaten, in: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. I, 1860, S. 233 erachtete es noch nicht als Rechtspflicht aber als "Sache der Billigkeit und Klugheit", auf eine Bitte eine Entscheidung mitzuteilen. Demgegenüber bejahten die oben, S. 34, Fn. 95 genannten Autoren später die Rechtspflicht zur Beantwortung der Petition uneingeschränkt.

105) Vgl. dazu vor allem OTTO MAYER Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, 3. A., München, Leipzig 1924, unveränderter Nachdruck Berlin 1961, S. 125-126, der von der Petition in der Form der Beschwerde schrieb, es wurde dort nicht auf sie gehört, wo sie als deplaziert empfunden wurde, so daß es Glücksache sei, ob das Gesuch zum Anlaß sachlicher Prüfung genommen oder ob es "glatt unter den Tisch fallen" gelassen und nur der Form halber beschieden wurde.

licher Ausgangspunkt der frühkonstitutionellen Grundrechtstheorie zu bezeichnen ist und danach die Sicherung der Selbstentfaltung des Individuums Staatszweck war, so bleibt dennoch die weitere Entwicklung sowohl des ständischen als auch des staatsbürgerlichen Petitionsrechts zunächst noch durch vielfache Versuche geprägt, die Rechte inhaltlich zu beschränken.

Das ständische Petitionsrecht war in Bayern noch 1913 auf den Wirkungskreis des Landtages beschränkt. Dabei stand außer Zweifel, daß die Verwaltung grundsätzlich außerhalb des Wirkungskreises des Landtages lag¹⁰⁶⁾, so daß Petitionen aus diesem Gebiet nur beraten¹⁰⁷⁾ werden durften, sofern Fragen des Budgets zur Verwaltung in Rede standen, da insofern die Zuständigkeit des Landtages begründet war¹⁰⁸⁾.

In Preußen hatte der König am 11. 4. 1847 in der konstituierenden Sitzung zwar vor dem Vereinigten Provinziallandtag erklärt:

"Endlich steht es Ihnen frei, Bitten und Beschwerden, Ihrem Wirkungskreis, Ihrem Gesichtskreis entnommen, aber nach reiflicher Prüfung, an den Thron zu bringen."¹⁰⁹⁾

106) Der Wirkungskreis war in Titel VII der Verfassung näher bezeichnet.

107) Zur Unterscheidung von "Beratung" und "Besprechung" vgl. v. SEYDEL Bayerisches Staatsrecht. Auf der Grundlage der 2. A.neubearbeitet von Graßmann, Josef und Piloty, Robert, Bd. I: Die Staatsverfassung nebst geschichtlicher Einleitung, Tübingen 1913, S. 224, Fn. 4.

108) Vgl. die Nachweise und Beispiele bei v. SEYDEL Bayerisches Staatsrecht, 1913, S. 228, der z. B. Petitionen über Anstellungen, Versetzungen, Entlassungen und den Rang von Beamten und über Schulordnungen als außerhalb des Wirkungskreises liegend erachtete und im übrigen auch Petitionen kannte, über deren Zulässigkeit von Fall zu Fall erst Übereinstimmung zwischen Landtag und Staatsregierung erzielt werden mußte.

109) Zitiert nach GIESE Preußische Rechtsgeschichte, Berlin, Leipzig 1920, S. 176.

Auch hatte sich der König verpflichtet, desideria und gravamina ordinum provincialium zu prüfen und zu bescheiden¹¹⁰⁾. Inhaltlich blieb das ständische Petitionsrecht in Preußen damit jedoch - wie das bayerische¹¹¹⁾ - auf den Wirkungskreis der Stände beschränkt und durfte darüber hinaus keine allgemeinen Staatsangelegenheiten zum Gegenstand haben¹¹²⁾. Nach Auffassung der Krone hatte der Vereinigte Landtag die Aufgabe, die Rechte der Stände zu vertreten und zu wahren, nicht jedoch Repräsentant des Preußischen Volkes zu sein¹¹³⁾. Eben deshalb durfte er auch nicht Adressat des staatsbürgerlichen Petitionsrechts sein. Außerdem war dementsprechend durch § 20 des Patentges vom 3. 2. 1847 verfügt worden: "Bitten und Beschwerden dürfen bei dem Vereinigten Landtag von anderem als von Mitgliedern desselben weder angebracht noch zugelassen werden."¹¹⁴⁾

Auch das staatsbürgerliche Petitionsrecht hatte in der Mit-

110) Vgl. die Nachweise bei ROSEGGGER Petitionen, Bitten und Beschwerden, 1908, S. 127; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 45.

111) Siehe oben S. 30 ff.

112) Vgl. BORNHAK Das Petitionsrecht, AöR Bd. 16 (1901), S. 410 mit dem für die Zeit vor 1848 in Preußen sehr instruktiven Beispiel, daß deshalb auch nicht um eine Verfassung petitioniert werden durfte.

113) BORNHAK Das Petitionsrecht, AöR Bd. 16 (1901), S. 411 betont, daß es nach der in der Thronrede des Königs zum Ausdruck gelangten Auffassung nicht Aufgabe des Vereinigten Landtages gewesen sei, "Meinungen zu repräsentieren, Zeit- und Schulmeinungen zur Geltung bringen zu wollen". Dem entspricht es auch, daß dem Vereinigten Landtag kein Recht auf ein regelmäßiges Zusammentreten bewilligt wurde.
Zur weiteren Verfassungsentwicklung in Preußen vgl. insbesondere MENDER Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Rdn. 245 ff.; FORSTHOFF Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 4. A., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1972, S. 126 ff.

114) Zitiert nach HATSCHKE Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. I, 1922, S. 240, Fn. 1.

te des 19. Jahrhunderts noch nicht uneingeschränkte Anerkennung gefunden. Die Verfassung des Großherzogtums Hessen von 1820 verbot in Art. 81 Petitionen in bezug auf allgemeine politische Angelegenheiten schlechthin und forderte für Petitionen in individuellen Angelegenheiten an die Kammern die Nachweise, daß der Petent vorher bereits vergeblich den Instanzenzug bei den Staatsbehörden durchlaufen hatte und daß sich der Petent "auf eine unrechtlich oder unbillige Art für verletzt oder gedrückt hielt"¹¹⁵⁾.

Ähnlich normierte der Entwurf einer Verfassungsurkunde des Fürstenthums Hohenzollern-Sigmaringen von 1832 in § 61:

"Gesuche und Anträge Einzelner oder ganzer Corporationen an den Landtag hinsichtlich allgemeiner politischer Interessen, welche zu wahren bloß den Ständen zukommt, sind unzulässig und dürfen nicht stattfinden."¹¹⁶⁾

Gegenständliche Beschränkungen des Petitionsrechts finden sich auch noch in den Landesverfassungen, die erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Kraft traten. So erlaubte die Verfassung von Sachsen-Weimar-Eisenach von 1850 in den §§ 4 Nr. 4, 45, 46, 49 nur Petitionen wegen

115) V. CALKER Staatsrecht des Großherzogtums Hessen, 1913, S. 54; WELCKER in Rotteck-Welcker Staats-Lexikon, Bd. X, 1848, S. 54.
§ 81a linea 3 lautete: "Ein Petitionsrecht der Einzelnen und der Korporationen in Hinsicht allgemeiner politischer Interessen, welche zu wahren bloß den Ständen gebührt, findet nicht statt", - zitiert nach ZOEPLF Grundsätze des Staatsrechts 1856, § 421, S. 549, Fn. 4. Erst durch das Gesetz über das Petitions- und Versammlungsrecht vom 16. 3. 1848 wurden alle in Art. 81 enthaltenen Beschränkungen des Petitionsrechts aufgehoben.

116) Zitiert nach PÖLITZ Die europäischen Verfassungen 1832, S. 1079. Vergleichbar ist auch die Beschränkung in § 38 der Braunschweigischen Landschaftsordnung von 1832, in der gestattet wurde, daß jedermann "in seiner Angelegenheit" schriftliche Bitten an den Landesfürsten richten durfte.

Mängel und Mißbräuchen in Gesetzgebung und Verwaltung sowie Vorschläge zum Besten des Landes. Vergleichbare Regelungen traf auch die Verfassungsurkunde des Fürstentums Reuß ä. L., welche die Beschwerden einzelner in den §§ 27, 62, 66, 74, 75 auf das ordnungswidrige Verfahren beschränkte¹¹⁷⁾.

Auch die politische Reaktion in Deutschland suchte das staatsbürgerliche Petitionsrecht zu beschränken, schon lange bevor es allgemeine Anerkennung gefunden hatte. Das Wartburgfest von 1817 hatte zu den Karlsbader Beschlüssen geführt. Nach dem Hambacher Fest und dem Sturm der Hauptwache in Frankfurt mündete die verschärfte politische Reaktion nicht nur in der Amtsenthebung der Göttinger sieben Professoren, sondern auch in Beschlüssen, die das Versammlungsrecht und das Petitionsrecht einschränkten¹¹⁸⁾. Der politischen Versammlung sollte durch das Verbot von Kollektivpetitionen der Lebensnerv genommen werden. Solchen reaktionären Verboten wurde sogar der Anschein der Verfassungsfreundlichkeit durch die Behauptung gegeben, Kollektivpetitionen griffen in den Tätigkeitsbereich der Stände ein und beschnitten diesen¹¹⁹⁾. Am 27. 11. 1831 verfügte die Bundesversammlung dementsprechend:

117) Ohne inhaltliche Begrenzung der Bitten und Beschwerden: Verfassungen von Oldenburg 1850 in Art. 47 §§ 1, 2; 133, § 1 und Waldeck-Pyrmont von 1852 in den §§ 33, 65, 67; § 48 der Verfassung von Sachsen-Coburg-Gotha von 1852: "Jeder Staatsbürger hat das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden allein oder in Verbindung mit Mehreren schriftlich an die Behörden oder den Landtag ... zu wenden," - zitiert nach ZACHARIAE Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, S. 672.

118) Vgl. im einzelnen MURHARD Von der Übung des Petitionsrechts durch öffentliche Volksversammlungen und freie Vereine, Anhang zu: Die Initiative bei der Gesetzgebung, Kassel 1833, S. 315 ff.

119) HATSCHEK Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. I, 1922, S. 238.

"Da der Bundesversammlung gemeinschaftliche Vorstellungen oder Adressen über öffentliche Angelegenheiten des deutschen Bundes eingereicht worden sind, eine Befugnis hierzu aber in der Bundesverfassung nicht begründet ist, das Sammeln der Unterschriften zu dergleichen Adressen vielmehr nur als ein die Autorität der Bundesregierungen und die öffentliche Ordnung und Ruhe gefährdender Versuch, auf die gemeinsamen Angelegenheiten und Verhältnisse Deutschlands einen ungesetzlichen, mit der Stellung der Unterthanen zu ihren Regierungen und dieser letzteren zum Bunde unvereinbaren Einfluß zu üben, anzusehen ist; so erklärt die Bundesversammlung, daß alle dergleichen Adressen als unstatthaft zurückzuweisen seien."¹²⁰⁾

Darüber hinaus ordnete die Bundesversammlung noch im gleichen Jahr, am 5. 7. 1832, an, es sei jeder "mit geschärfter Ahndung zu belegen", ... "wer irgend eine Volksversammlung dazu mißbraucht, Adressen oder Beschlüsse in Vorschlag zu bringen und durch Unterschrift oder mündliche Bestimmung genehmigen zu lassen."¹²¹⁾ Einen Monat später, am 9. 8. 1832, verfügte sie das entsprechende Verbot für das Petitionsrecht, aufgrund dessen "Petitionen und Protestaktionen gegen die von der Gesamtheit des Bundes im Interesse der inneren Ruhe und gesetzlichen Ordnung gefaßten Bundesbeschlüsse ...", soweit sie geeignet waren, "die Stimmung zu erregen oder das Ansehen des Bundes oder der einzelnen Regierungen zu schmälern",¹²²⁾ mit Strafen zu belegen waren.

120) Zitiert nach WELCKER in Rotteck-Welcker Staats-Lexikon, Bd. X, 1848, S. 568.

121) Zitiert nach HATSCHEK Deutsches und Preussisches Staatsrecht, Bd. I, 1922, S. 291, 292.

122) Zitiert nach LOENING Petitionsrecht der Ausländer und die Zuständigkeit des Landtags nach preußischem Verfassungsrechte. VerwArch. Bd. 13 (1905), S. 15-16.

Die Beschränkungen¹²³⁾ erweisen zunächst, daß die politischen Möglichkeiten des Petitionsrechts erkannt worden waren. Andererseits lassen sie die begrenzte rechtliche Tragweite der grundrechtlichen Rechtsgarantien erkennen. Da den Grundrechten im Vormärz vornehmlich programmatischer Charakter beigemessen wurde, bedurften sie der Erfüllung durch Spezialgesetze und waren deshalb nur als Aufforderung an den Staat zu verstehen. Vor allem genossen die Verfassungen keine Vorrangstellung gegenüber dem sonstigen Recht, so daß eine Einschränkung des grundrechtlich garantierten Petitionsrechts durch einfache Verordnungen ermöglicht wurde¹²⁴⁾. Diesen rechtlich geringen Stellenwert erhielten die Grundrechte deshalb, weil die meisten Staatsregierungen grundrechtlichen Sicherungen des Staatsbürgers noch ablehnend gegenüber standen und die Grundrechte noch vielfach allein als objektives Recht und nicht als personale Garantien verstanden wurden¹²⁵⁾. Es wurde als Reflexwirkung des objektiven Rechts charakterisiert und nicht als Erfüllung eines subjektiven Anspruchs

123) v. GERBER Grundzüge des Deutschen Staatsrechts, 3. A., Leipzig 1880, S. 37 vertrat zu unrecht die Auffassung, die vorgenannten Beschränkungen dürften nicht als spezifische Beschränkungen, sondern nur als solche Rechtsätze verstanden werden, die ausgehend von einem anderen Anknüpfungspunkt beim Petitionsrecht nur in konkreter Anwendung hervorträten. Anders zu recht ANSCHÜTZ Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850, Bd. I, 1912, S. 542.

124) SCHEUNER Die rechtliche Tragweite der Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung des 19. Jahrhunderts, in: Festschrift für Ernst-Rudolf Huber zum 70. Geburtstag, hrsg. von Ernst Forsthoff, Werner Weber, Franz Wieacker, Göttingen 1973, S. 148.

125) Nach ZACHARIAE Deutsches Staats- und Bundesrecht, Erster Theil: Allgemeine Lehren und Verfassungsrecht der Bundesstaaten, 3. vermehrte und verbesserte Auflage, Göttingen 1865, S. 441 waren deshalb die Grundrechte aus den vorgenannten Gründen "in ihrer praktischen Bedeutung fast gänzlich annulliert".

interpretiert, daß das staatsbürgerliche Petitionsrecht auch dem Individualinteresse zugute kam¹²⁶⁾.

§ 6 Das Petitionsrecht in den Verfassungen von
1848 - 1850 und in den Reichsverfassungen
von 1871 und 1919

1. Die Verfassungen in Preußen und im Reich aus den Jahren
1848 - 1850

Um Beschränkungen des Petitionsrechts für die Zukunft auszuschließen, sah sich die verfassungsgebende Preußische Nationalversammlung - dem liberalen, an die belgische Verfassung angelehnten¹²⁷⁾ Gesetzesentwurf des Ministeriums Kamphausen-Hansemann entsprechend¹²⁸⁾ - veranlaßt, das Grundrecht ausdrücklich zu garantieren. Das staatsbürgerliche Petitionsrecht fand in Art. 30 der Preußischen Verfassung vom 15. 12. 1848 wie folgt Einlaß:

"Das Petitionsrecht steht allen Preußen zu.
Petitionen unter einem Gesamtnamen sind nur
Behörden und Korporationen gestattet."¹²⁹⁾

126) Zur Ablehnung subjektiv-öffentlicher Rechte vgl. v. GERBER Über öffentliche Rechte, 1852, insbesondere S. 63 ff.; LABAND Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, 5. A., Tübingen 1911, S. 138 ff.; BORNHAK Das Petitionsrecht, AöR Bd. 16 (1901), S. 405 ff.; LOENING VerwArch. Bd. 13 (1905), S. 11.

127) HATSCHKE Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. I, 1922, S. 240 weist außerdem auf eine Verbindung zur Paulskirchen-Verfassung hin.

128) Vgl. MENDER Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Rdn. 251.

129) Zitiert nach E. R. HUBER Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. I: Deutsche Verfassungsdokumente, 1803 - 1850, Stuttgart 1961, S. 388.

Der gleiche Wortlaut wurde in Art. 32 der revidierten Verfassungsurkunde vom 31. 1. 1850 übernommen¹³⁰⁾.

Damit war dem preußischen Staatsbürger erstmalig die Möglichkeit verfassungsrechtlich garantiert, auch bei den Kamern ungehindert zu petitionieren¹³¹⁾. Zwar war gleichzeitig in Art. 81 der revidierten Verfassungsurkunde noch bestimmt, daß niemand eine Petition persönlich übergeben dürfe¹³²⁾, doch war diese Beschränkung tatsächlich ebenso wenig von Bedeutung¹³³⁾ wie das Fehlen einer ausdrücklichen Garantie von Kollektivpetitionen¹³⁴⁾. Die Einschränkung des Petitionsrechts im Hinblick auf Petitionen unter einem Gesamtnamen für Vereine ohne Korporationsrechte im Sinne des Art. 30 der Verfassungsurkunde schloß nämlich nicht aus, daß die Mitglieder eines solchen Vereins jeder für sich oder in beliebiger Anzahl gemeinschaftliche Petitionen einreichen¹³⁵⁾.

130) Vgl. Gesetzes-Sammlung für die Königlich Preußischen Staaten 1806 - 1877 incl. Chronologische Zusammenstellung der in der Gesetzes-Sammlung für die Königlich Preußischen Staaten für die Jahre 1806 bis 1877 und in dem Bundes- und Reichsgesetzblatt für die Jahre 1864 bis 1877 enthaltenen Gesetze, Verordnungen, Kabinetts-Ordres, Erlasse, Publikanten und Bekanntmachungen, Bd. II: 1841 - 1854, S. A., Berlin 1878, S. 252.

131) Vgl. ANSCHÜTZ Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat vom 31. Januar 1850, Bd. I, 1912, S. 545.

132) Gesetzes-Sammlung für die Königlich Preussischen Staaten 1806 - 1877, incl. Bd. III: 1855 - 1866, 1878, S. 254.

133) Vgl. vor allem BORNHAK Das Petitionsrecht, AöR Bd. 16 (1901), S. 412.

134) BORNHAK Das Petitionsrecht, AöR Bd. 16 (1901), S. 412; diesem folgend EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 48; HATSCHEK Deutsches und Preussisches Staatsrecht, Bd. I, 1922, S. 241; VONDERBECK ZParl 1975, 180.

135) v. RÖNNE Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, Bd. I, 2. A., Leipzig 1864, S. 198, Fn. 1.

Die Einberufung der Frankfurter Nationalversammlung im Jahre 1848 kennzeichnet die Überwindung des Polizeistaates. In dieser historischen Situation waren absolutistische Verbote des Petitionsrechts nicht mehr denkbar. Hatte sich im preußischen Patent vom 3. 2. 1847 über die Bildung des Vereinigten Landtages letztmalig die dem staatsbürgerlichen Petitionsrecht entgegenstehende Macht des Absolutismus gezeigt¹³⁶⁾, wo waren die Widerstände des Staates gegen das staatsbürgerliche Petitionsrecht zur Zeit seiner Aufnahme in die Paulskirchen-Versammlung und die Preußischen Verfassungen gering geworden. Der deutschen verfassungsgebenden Nationalversammlung¹³⁷⁾ war damit die Möglichkeit zu einer umfassenden Formulierung des staatsbürgerlichen Petitionsrechts eröffnet. Im Abschnitt VII, der die Grundrechte enthielt, wurde garantiert:

§ 159 Jeder Deutsche hat das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden schriftlich an die Behörden, Volksvertretungen und an den Reichstag zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von einzelnen, als auch von Korporationen und von mehreren im Vereine ausgeübt werden; beim Heer und der Kriegsflotte jedoch nur in der Weise, wie es die Disziplinarvorschriften bestimmen¹³⁸⁾.

Sowohl die Verfassung des Deutschen Reiches von 1849 als auch die revidierte Preußische Verfassung enthielten neben dem staatsbürgerlichen Petitionsrecht gleichzeitig auch Be-

136) HATSCHKE Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. I, 1922, S. 240.

137) So die amtliche Bezeichnung, vgl. MENDER Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Rdn. 263.

138) Zitiert nach FRANZ Staatsverfassungen. Eine Sammlung wichtiger Verfassungen der Vergangenheit und Gegenwart in Urtext und Übersetzung, 3. A., Darmstadt 1975, S. 162.

stimmungen über ein Petitionsrecht der Kammern. Während die Paulskirchen-Verfassung in Abschnitt IV Art. V § 99 jeder Kammer "das Recht des Gesetzesvorschlages, der Beschwerde, der Adresse und der Erhebung von Tatsachen sowie die Anklage der Minister¹³⁹⁾" zusprach, gab Art. 81 der Preußischen Verfassungsurkunde der Kammern sowohl das Recht, "Adressen an den König zu richten (Abs. I)" als auch "die an sie gerichteten Schriften an die Minister zu überweisen ..."¹⁴⁰⁾.

2. Das Petitionsüberweisungsrecht und sein Verhältnis zum staatsbürgerlichen Petitionsrecht in den Verfassungen von 1871 und 1919

Ein neues Element erhielt das Petitionsrecht durch § 38 der Verfassung von 1819 im Königreich Württemberg. Dort war den Ständen gegenüber dem Königlichen Geheimrat ein Auskunftsrecht zugestanden worden.

Ein solches Petitionsüberweisungsrecht wurde auch in die Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 aufgenommen. Dort eröffnete Art. 23 dem Reichstag das Recht, "an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrathe resp. Bundeskanzler zu überweisen"¹⁴¹⁾.

In Anlehnung an die revidierte Preußische Verfassung und die Verfassungsurkunde des Norddeutschen Bundes gab auch die Reichsverfassung von 1871 dem Reichstag in Art. 23 das Recht, "innerhalb der Kompetenzen des Reiches Gesetzes vor-

139) Zitiert nach FRANZ Staatsverfassungen, S. 153.

140) Zitiert nach der GESETZES-SAMMLUNG für die Königlich Preußischen Staaten, 1806 - 1877, incl. Bd. II, 1878, S. 254.

141) Zitiert nach THUDICHUM Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Zollvereins, Tübingen 1870, S. 523.

zuschlagen und an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrat resp. Reichskanzler zu überweisen"¹⁴²⁾, verzichtete jedoch im Gegensatz zur Preußischen Verfassung auf eine Normierung des staatsbürgerlichen Petitionsrechts und der ministeriellen Auskunftspflicht. Der Wortlaut des Art. 23 entfachte deshalb in mehrfacher Hinsicht eine staatstheoretische Diskussion. Zunächst wurde in Anbetracht des Wegfalls der ausdrücklichen ministeriellen Auskunftspflicht erörtert, ob Regierung, Bundesrat oder Minister nach Überweisung einer Petition weiterhin staatsrechtlich - und nicht nur politisch - zur Berichterstattung verpflichtet seien. Teilweise wurde diese Frage mit dem Hinweis darauf bejaht, daß schon wegen der Stellung von Bundestag und Bundesrat zueinander und der Tatsache, daß dem Bundestag das Recht zur Überweisung gegeben sei, diesem Recht eine Verpflichtung zur Auskunft korrespondiere¹⁴³⁾. Andere verneinten die Rechtspflicht in Ermangelung einer besonderen Normierung grundsätzlich und erkannten diese nur ausnahmsweise dort an, wo den Staatsorganen eine Rechenschafts- oder Berichterstattungspflicht in Spezialgesetzen auferlegt war¹⁴⁴⁾. Trotz des vorbezeichneten Meinungsstreites war die Effizienz des Petitionsüberweisungsrechtes als

142) Zitiert nach FRANZ Staatsverfassungen, S. 175.

143) So zum Beispiel v. RÖNNE Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. I, 2. A., Leipzig 1864, S. 186.

144) Für die Rechenschaftspflicht der Regierung vgl. mit weiterem Nachweis: LABAND Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, 5. A., 1911, S. 304, Fn. 4; auch ARNDT Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901, S. 146, der zutreffend darauf hinweist, daß die Reichsregierung nicht einmal die Verpflichtung treffe, Auskunft über das zu geben, was sie auf eine Petition beschließe, daß sich jedoch der Bundesrat andererseits bereit erklärt habe, dem Reichstag über solche Beschlüsse jährlich Auskunft zu geben, die aufgrund überwiesener Petitionen gefaßt würden. Vor dem Hintergrund dieser staatsrechtlichen Diskussion wird verständlich, daß später Art. 94 der hessischen Verfassung vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229) das Petitionsüberweisungsrecht des Landtages ausdrücklich mit einer Auskunftsverpflichtung der Regierung korrespondieren ließ.

Kontrollrecht des Reichstages aufgrund politischer Verpflichtung gewährleistet; denn die Regierung war politisch außerstande, sich der vom Reichstag verlangten Berichterstattungen zu entziehen¹⁴⁵⁾.

Darüberhinaus entfachte die alleinige Normierung des Petitionsüberweisungsrechtes wie selbstverständlich die verfassungsrechtliche Erörterung der Frage, ob auch noch ein staatsbürgerliches Petitionsrecht existiere. Während LABAND ein staatsbürgerliches Petitionsrecht negierte, indem er es mit dem Recht verglich, Lieder zu singen und Briefe zu schreiben¹⁴⁶⁾ und den staatsrechtlichen Gehalt des Art. 23 Abs. 2 ausschließlich im Petitionsüberweisungsrecht sah, erachteten andere das Petitionseinbringungsrecht des Einzelnen auch weiterhin als garantiert¹⁴⁷⁾. Diese Ansicht wurde damit begründet, das Petitionseinbringungsrecht habe in verkürzter Weise im Wortlaut des Art. 23 durch die Formulierung "gerichtete Petitionen" ihren Niederschlag gefunden¹⁴⁸⁾.

Auf die Normierung eines Grundrechtskataloges und damit auch des staatsbürgerlichen Petitionsrechts hat die Reichsverfassung von 1871 insbesondere¹⁴⁹⁾ mit Rücksicht auf

145) LABAND Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, 5. A., 1911, S. 304.

146) LABAND Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, 5. A., 1911, S. 305, Fn. 3.

147) MEYER-ANSCHÜTZ Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 6. A., Leipzig 1905, S. 817; REINCKE Verfassung des Deutschen Reiches nebst Ausführungsgesetzen, Berlin 1906, S. 178; ROSEGGER Petitionen, Bitten und Beschwerden, 1908, S. 22 ff.

148) So HATSCHKE Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. I, 1922, S. 242 unter Hinweis darauf, daß auch der Abgeordnete Baumstark - dessen Antrag das Petitionsüberweisungsrecht zum Gegenstand hatte, so wie es später in Art. 23 seinen Niederschlag fand - das staatsbürgerliche Petitionsrecht ausdrücklich anerkannt habe.

149) Zu den weiteren Begründungen s. E. R. HUBER Grundrechte im Bismarckschen Reichssystem, in: Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag, hrsg. von Horst Ehmke, Joseph H. Kaiser, Wilhelm A. Kewenig, Karl Matthias Meessen, Wolfgang Rübner, Berlin 1973, S. 163 f.

die föderative Struktur des Reichs verzichtet¹⁵⁰⁾. Es kann aber keineswegs aus dem Fehlen des staatsbürgerlichen Petitionsrechts auf einen Willen geschlossen werden, dieses Recht zu unterdrücken. Vielmehr beweist im Gegenteil die ausführliche Regelung des Petitionsverfahrens durch die Geschäftsordnung des Reichstages¹⁵¹⁾ zweierlei: Zunächst hatte der Streit um die Rechenschaftspflicht der Regierung den Glauben an die Effektivität des staatsbürgerlichen Petitionsrechts nicht zu erschüttern vermocht. Darüber hinaus hatte selbst die Diskussion um die Existenz des staatsbürgerlichen Petitionsrechts auf die tatsächliche Möglichkeit des Bürgers, Petitionen an den Reichstag zu richten, keinen Einfluß genommen¹⁵²⁾.

Hatte die Reichsverfassung von 1871 im Wortlaut des Art. 23 das Petitionsüberweisungsrecht des Parlamentes hervorgehoben, so räumte die Weimarer Verfassung in Art. 126 dem staatsbürgerlichen Element des Petitionsrechts den Vorrang ein. Art. 126 der Weimarer Verfassung garantierte:

"Jeder Deutsche hat das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von einzelnen als auch von mehreren gemeinsam ausgeübt werden."¹⁵³⁾

War unter der Bismarckschen Reichsverfassung die Frage aufgeworfen worden, ob neben dem parlamentarischen auch noch ein staatsbürgerliches Petitionsrecht existierte, so wurde

150) OESTREICH Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß, 2. A., 1978, S. 100; MENDER Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 1975, Rdn. 289; FORSTHOFF Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 4. A., 1972, S. 163.

151) Vgl. im einzelnen VONDERBECK ZParl, 1975, 180.

152) Ähnlich auch EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 49.

153) Zitiert nach FRANZ Staatsverfassungen, 3. A., S. 214.

nunmehr in Anbetracht des Wortlautes des Art. 126 die Diskussion provoziert, ob dem Reichstag noch ein rechtlich eigenständiges parlamentarisches Petitionsrecht zustehe. Ein rechtlich selbständiges Eigeninteresse des Parlamentes¹⁵⁴⁾ bei der Entgegennahme von Petitionen wurde teilweise unter Hinweis darauf verneint, das parlamentarische Petitionsrecht sei als Kontrollrecht des Reichstages gegenüber der Exekutive nur notwendiges Gegenstück des staatsbürgerlichen Petitionsrechts und gehe in seiner politischen Aufgabe mit der Realisierung des Grundrechtes konform¹⁵⁵⁾. Die staatsrechtliche Bedeutung des parlamentarischen Petitionsrechts wird jedoch nur dann richtig erkannt, wenn man berücksichtigt, daß im Schrifttum sogar eine Unterordnung des staatsbürgerlichen Petitionsrechts unter das Parlamentsinteresse gefordert wurde¹⁵⁶⁾. Zur Begründung dieser Rechtsansicht berief sich HATSCHEK darauf, daß der Reichstag bei der Petitionsüberweisung sein eigenes Recht betätige und nicht nur Botenfunktion ausübe, so daß er sich aus dem Petition das herauschälen dürfe, was ihm im Parlamentsinteresse zur Verfolgung geeignet erscheine¹⁵⁷⁾.

154) Zum Begriff des parlamentarischen Eigeninteresses vgl. aus dieser Zeit insbesondere HATSCHEK Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, Erster Teil, Berlin, Leipzig, 1930, S. 8 ff.

155) STIER-SOMLO Deutsches Rechts- und Landesstaatsrecht, Bd. I, Berlin und Leipzig 1924, S. 473; in der Ablehnung des parlamentarischen Eigeninteresses sowie in der Bejahung als Kontrollrecht gegenüber der Exekutive fast wörtlich übereinstimmend ANSCHÖTZ-THOMA Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. I, Tübingen 1930, S. 408.

156) So LABAND Deutsches Reichsstaatsrecht, 6. A., Tübingen 1911, S. 305; vergleichbar LABAND Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, 1911, S. 74 und HATSCHEK Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. I, 1922, S. 244 ff.

157) HATSCHEK Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. I, 1922, S. 245 und 246 mit sehr instruktiven Beispielen für die Konsequenzen seiner Rechtsansicht. Heute wird die Rechtsauffassung, daß eine Volksvertretung bei der Petitionsüberweisung primär im Eigeninteresse handle, nicht mehr vertreten - siehe dazu BayVGH, Beschl. v. 15. 5. 1957, DÖV 1957, 719 und EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 235.

Hier wird wieder erkennbar, daß das staatsbürgerliche Petitionsrecht sowohl dem Interesse des Einzelnen als auch dem Interesse der res publica zu dienen bestimmt war.

Außer der Kontrolle der Exekutive konnte das staatsbürgerliche Petitionsrecht noch eine weitere im Interesse des Staates liegende Aufgabe erfüllen, soweit es dem Einzelnen gestattete, Petitionen bei den Volksvertretungen einzureichen. Es vermochte, einen Rückkopplungseffekt zur Selbstkorrektur des Rechtssystems zu bewirken. Der Bürger war durch die von der Legislative verabschiedeten und von der Exekutive auf ihn zur Anwendung gebrachten Gesetze betroffen. Zeigte er nunmehr durch eine Petition bei der Legislative an, durch die Anwendung eines Gesetzes - vermeintlich oder tatsächlich - außerordentlich tangiert zu sein, so gab er damit unter der Voraussetzung, daß die Gesetzesanwendung rechtmäßig war, der Legislative Veranlassung, die gesetzliche Regelung zu überprüfen und gegebenenfalls die Initiative zur Korrektur zu ergreifen.

Die Rechtmäßigkeit der Gesetzesanwendung war dann am ehesten gewährleistet, wenn die Petition zuvor den Instanzenzug bei den Behörden durchlaufen hatte. In diesem Regelungsmechanismus findet die für Beschwerden der Staatsbürger seinerzeit vielfach diskutierte Pflicht ihre Grundlage, daß Beschwerden den Instanzenzug zu durchlaufen hatten, bevor sich die Volksvertretung mit ihnen beschäftigte. Auch wenn sich zum Beispiel dem Wortlaut des Petitionsrechts nach Art. 126 der Weimarer Reichsverfassung eine solche Rechtspflicht nicht entnehmen ließ, so entsprach es doch parlamentarischer Praxis und einem Grundsatz deutscher Volksvertretungen, daß der Petent zunächst den verwaltungsbehördlichen Instanzenzug einzuhalten hatte¹⁵⁸⁾.

158) Nachweise vor allem bei HATSCHKE Deutsches und Preussisches Staatsrecht, Bd. I, 1922, S. 253 und HÖFNER Art. 126. Petitionsrecht (Bitt- und Beschwerderecht), in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung, Zweiter Band: Art. 118 - 142, hrsg. von Hans Carl Nipperdey, Berlin 1930, S. 177 - 178.

Unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung erachteten der überwiegende Teil des Schrifttums und der Rechtsprechung das Petitionsrecht - im Gegensatz zu anderen Grundrechten - nicht als Programmsatz, sondern als unmittelbar anzuwendendes positives Recht¹⁵⁹⁾. Da aber die Freiheitsrechte insgesamt nur als Konkretisierung eines allgemeinen Rechtsanspruches auf gesetzmäßige Freiheit verstanden wurden¹⁶⁰⁾, entfalteten die Grundrechte normative Kraft nur gegen untergesetzliches Staatshandeln und nicht gegen rechtswidrige Gesetze¹⁶¹⁾. Zwar wurden die Grundrechte allgemein, sowie auch speziell das Petitionsrecht, oftmals als subjektive öffentliche Rechte bezeichnet. Gerechtfertigt war diese Bezeichnung jedoch nur, wenn man mit einem Teil des Schrifttums zur Weimarer Reichsverfassung jede Rechtsbefugnis des Individuums als subjektives Recht bezeichnete. Verlangte man dagegen mit einem anderen Teil des seinerzeitigen Schrifttums einen gerichtlich geschützten Anspruch¹⁶²⁾, dann bleibt festzustellen, daß die Grundrechte und damit auch das Petitionsrecht diese Rechtsqualität noch nicht hatten; denn es ist hervorzuheben, daß die Grundrechte erst durch das Petitionsrecht bzw. das staatsbürgerliche Beschwerderecht wegen einer Verletzung konstitutioneller Rechte in den Rang geschützter - gleichwohl nicht ge-

159) Vgl. THOMA Die juristische Bedeutung der grundrechtlichen Sätze der deutschen Reichsverfassung im allgemeinen, in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung, Bd. I: Allgemeine Bedeutung der Grundrechte und die Art. 102 - 117, hrsg. von Hans Carl Nipperdey, Berlin 1929, S. 31 ff.; RG, Urteil vom 6. 2. 1922, RGSt 56, 380 (384 - 385).

160) Siehe THOMA Das System der subjektiven öffentlichen Rechte und Pflichten, in: ANSCHÜTZ-THOMA Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. II, Tübingen 1932, S. 619.

161) So auch GRABITZ Freiheit und Verfassungsrecht, Tübingen 1976, S. 14.

162) Eine hervorragende Darstellung der terminologischen Unterschiede gibt THOMA Das System der subjektiven öffentlichen Rechte und Pflichten, in: ANSCHÜTZ-THOMA Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. II, 1932, S. 616 ff.

richtlich geschützter - Rechtsbefugnisse erhoben wurden, indem die herrschende Lehre Art. 126 der Weimarer Reichsverfassung dahin auslegte, daß es im Rahmen seiner Voraussetzungen ein allgemeines Beschwerderecht begründe¹⁶³⁾.

§ 7 Vom nationalsozialistischen Staat bis zu den frühen Länderverfassungen nach 1945

Im liberalen Staat, der in der Weimarer Reichsverfassung zuletzt seinen Ausdruck gefunden hatte, stand die Gesellschaft als Gesamtheit der Individuen dem Staat gegenüber. Mehrere Kräfte - so die naturrechtliche Lehre vom Gesellschaftsvertrag, der Absolutismus und die Ausbildung eines apolitischen Bürgertums - hatten zu dieser Trennung geführt. Der Lebensraum der Individuen war dem Eingriff des Staates durch die Freiheitssphäre der Grundrechte entzogen. Die Totalität des nationalsozialistischen Staates war mit dieser Staatsauffassung unvereinbar. H. J. HUCK schrieb deshalb in seiner 1936 erschienenen Dissertation über "Grundrechte im neuen Deutschen Reich": "Es werden daher keine Grundrechte, auch nicht im Sinne von subjektiven öffentlichen Rechten mehr anerkannt werden können, die eine derartige Gegenüberstellung voraussetzen. Rechte des einzelnen gegen den Staat werden nicht mehr möglich sein. Sie würden der Gemeinschaftsordnung widersprechen"¹⁶⁴⁾.

163) So schon THOMA Das System der subjektiven öffentlichen Rechte und Pflichten, in: ANSCHÜTZ-THOMA Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. II, 1932, S. 623.

164) HUCK Grundrechte im neuen Deutschen Reich, Diss. Freiburg i. Br. 1936, S. 32; vgl. auch E. R. HUBER Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, 2. A., Hamburg 1937/1939, insbesondere § 34 Von den Grundpflichten zur volksgenössischen Rechtsstellung, S. 359 ff.

Waren Grundrechte des Einzelnen nicht systemkonform, so konnte es das Petitionsrecht, mit dessen Hilfe die Einhaltung der übrigen Grundrechte gesichert werden sollte, erst recht nicht sein. Dementsprechend wurde erwogen, Petenten auf einer "Quenglerliste" namhaft zu machen, um so zu erreichen, daß der Quengler von keinem Gericht, keiner Staatsanwaltschaft und keiner Verwaltungsbehörde mehr ein Eingehen auf seine Eingabe verlangen könne¹⁶⁵⁾. Petitionen mußten deshalb - ähnlich wie im Absolutismus - riskant bleiben. Sowohl im absolutistischen als auch im totalitären Staat war ein Petitionsrecht des Individuums nicht denkbar; während es im Absolutismus noch nicht zur Entstehung gelangt war, war es im nationalsozialistischen Staat zum Untergang bestimmt.

Nach dem Zusammenbruch Deutschlands im Frühjahr 1945 stand dem Einzelnen das Petitionsrecht dort wieder zu, wo es durch die Länderverfassungen ausdrücklich garantiert war. Zuerst erhielten die Länder der amerikanischen Besatzungszone neue Verfassungen.

Die württemberg-badische Verfassung von 1946 gewährte in Art. 13 jedermann das Recht "sich an die zuständige Behörde oder schriftlich an die Volksvertretung zu wenden, um eine Prüfung von Fragen zu veranlassen, die das Interesse des Einzelnen oder der Gesamtheit angehen"¹⁶⁶⁾.

Die Verfassung des Freistaates Bayern¹⁶⁷⁾ garantiert das Petitionsrecht innerhalb des mit "Grundrechten und Grundpflichten" überschriebenen zweiten Hauptteils in Art. 115. In ihrem Wortlaut erinnert die Norm an das Petitionsrecht der Weimarer Reichsverfassung; denn sie ersetzte lediglich die Worte "Jeder Deutsche" durch "Alle Bewohner

165) Vgl. dazu HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 32, m.w.N.

166) Am 28. 11. 1946 im REG.BL. S. 277 als Grundgesetz des Landes bekanntgegeben und am 30. November 1946 in Kraft getreten.

167) Am 2. 12. 1946 im GVBl. S. 333 verkündet und am 8. Dezember 1946 in Kraft getreten.

Bayerns" und konkretisierte den Begriff "Volksvertretung" durch die Bezeichnung "Landtag". Darüber hinaus wurde der die Zulässigkeit von Kollektivpetitionen betreffende zweite Satz des Art. 126 der Weimarer Reichsverfassung ersatzlos gestrichen.

Demgegenüber gewährte die Verfassung des Landes Hessen von 1946¹⁶⁸⁾ das Recht zu gemeinsamen Petitionen ausdrücklich wieder und bestimmte in Art. 16:

"Jedermann hat das Recht, allein oder gemeinsam mit anderen, Anträge oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu richten."

Kürzer normierte die Verfassung von Rheinland-Pfalz vom 18. 5. 1947¹⁶⁹⁾ das Petitionsrecht in Art. 11 und gestattete jedermann, "sich mit Eingaben an Behörden oder an die Volksvertretung zu wenden".

Wies auch der Wortlaut der Petitionsrechtsbestimmungen in den frühen Landesverfassungen Parallelen zur Weimarer Reichsverfassung auf, so hatte sich doch das Verständnis und damit auch der Inhalt des Petitionsrechts sowie der übrigen Grundrechte grundlegend gewandelt. Die Grundrechte banden nunmehr nicht nur die untergesetzliche Staatsverwaltung, sondern die gesamte Staatsgewalt¹⁷⁰⁾.

168) Am 1. 12. 1946 wurde die Verfassung im GVB1. S. 229 verkündet. Sie trat am 1. Dezember 1946 in Kraft.

169) Sie wurde am 18. 5. 1947 im Verordnungsblatt, S. 209, verkündet und trat am gleichen Tag in Kraft.

170) Die Verfassungen von HESSEN vom 1./11./18. Dezember 1946, GVB1. für Hessen 1946, 229, in Kraft getreten am 1. 12. 1946 und BREMEN vom 12./21. Oktober 1947, GB1. der Freien Hansestadt Bremen 1947, 251 in Kraft getreten, am 22. Oktober 1947 bestimmten demgemäß in Art. 26 bzw. Art. 20 Abs. II: "Diese Grundrechte ... binden den Gesetzgeber, den Richter und die Verwaltung (bzw. "den Gesetzgeber, den Verwaltungsbeamten und den Richter") unmittelbar.

Diese Festigung der Grundrechte erscheint als das notwendige Ergebnis einer entschlossenen Abkehr von den Unterdrückungen der unmenschlichen Freiheit durch den Nationalsozialismus und war von dem Willen getragen, eine Grundordnung zu schaffen, die gesicherter sein sollte, als diejenige der Weimarer Reichsverfassung.

Ein neues Konzept zur Sicherung und Durchsetzung der Grundrechte konnte auf das Petitionsrecht nicht ohne Einfluß bleiben. Dem Einzelnen wurde durch die Generalklausel verwaltungsrechtlicher Zuständigkeit¹⁷¹⁾ die Möglichkeit eröffnet, eine Verletzung derjenigen Normen gerichtlich durchzusetzen, die zumindest auch im Individualinteresse erlassen waren¹⁷²⁾.

171) Die verwaltungsrechtliche Zuständigkeitsgeneralklausel war in ihrer weiten Fassung in den Ländern der amerikanischen und britischen Besatzungszone Gesetz geworden: in Hessen datierte das Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 15. 9. 1946 (GVBl. S. 194), in Bayern vom 25. 9. 1946 (GVBl. S. 281 und 384), in Württemberg-Baden vom 16. 10. 1946 (Reg.Bl. S. 221), in Bremen vom 5. 8. 1947 (GBL. S. 171); in den vier Ländern der britischen Besatzungszone wurde die Generalklausel aufgrund der Militärverordnung Nr. 141 (Amstbl. S. 719) mit Wirkung vom 1. 4. 1948 und Nr. 165 (Amstbl. S. 799) mit Wirkung vom 15. 9. 1948 in Kraft gesetzt. In den drei Ländern der französischen Besatzungszone galt die Generalklausel in dieser weiten Fassung nicht, vgl. z. B. Art. 124 Abs. 1 der Verfassung von Rheinland-Pfalz vom 18. 5. 1947 (VOBl. S. 209).

172) Die Möglichkeit gerichtlicher Durchsetzung war für die Entwicklung zu subjektiven öffentlichen Rechten nicht ohne Belang. Schon GEORG JELLINEK System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1919, S. 106 erachtete den Beweis für die Existenz subjektiver öffentlicher Rechte durch die Institutionalisierung der gerichtlichen Verfolgbarkeit eines rechtlich geschützten Interesses als erbracht. BACHOF Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, S. 300 schließt sich dem mit der rhetorischen Frage an, welche stärkere Rechtsmacht dem Träger eines Interesses wohl verliehen sein könne, als diejenige, es im Wege gerichteter Klage durchzusetzen.

Damit war das Petitionsrecht der Länderverfassungen nach 1945 einerseits als ein von verfassungswegen geltendes Recht Bestandteil des objektiven Rechts und stand damit im Interesse der res publica. Öffentlichen Interessen konnte das Petitionsrecht dienen, indem es dem Parlament eine Kontrolle der Exekutive ermöglichte und ihm gleichzeitig Gelegenheit bot, seine Gesetze zu überprüfen¹⁷³⁾. Andererseits hatte die Positivierung von Verfassungen eine Entwicklung in Gang gesetzt, die über die objektiven Rechte hinaus auch Rechte des Individuums und als deren vollkommene Ausgestaltung subjektive öffentliche Rechte geschaffen hatte, zu denen auch das Petitionsrecht zu zählen ist¹⁷⁴⁾. Diese Ausgestaltung des Petitionsrechts unterscheidet sich deutlich vom Inhalt des ständischen Rechtes und von den ersten Normierungen des staatsbürgerlichen Petitionsrechts im Frühkonstitutionalismus; denn es war nun auch privaten Interessen zu dienen bestimmt und verlieh dem Individuum die Rechtsmacht, die Entgegennahme, sachliche Prüfung und Bescheidung der Petition vom Staat zu verlangen und notfalls gegen ihn durchzusetzen.

173) Ähnlich auch v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., Berlin, Frankfurt a. M. 1966, S. 506, der betont, daß Petitionen dem Parlament gestatten, "die Hand am Pulsschlag des Volkes zu halten" und zugleich die Regierung zu überwachen.

174) So für die Grundrechte in der Zeit der Länderverfassungen vor dem Grundgesetz BRILL DÖV 1948, 56; HELFRITZ Allgemeines Staatsrecht mit einem Abriß der Staatstheorien, 5. erweiterte und veränderte Auflage, Erlangen 1949, S. 275.

Zweiter Teil
Geltungsgrund und Ausgestaltung
des Petitionsrechts

Erstes Kapitel
Systematik und begriffliche Bestimmung
des Petitionsrechts

§ 8 Petitionsrecht im staatlichen und überstaat-
lichen Bereich

1. Petitionsrecht im Bund und in den Ländern

In der Bundesrepublik Deutschland ist das Petitionsrecht Teil der objektiven Rechtsordnung. Sein staatsrechtlicher Geltungsgrund besteht in der Normierung durch Art. 17 des Grundgesetzes.

Art. 17 GG bestimmt:

Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bit-
ten oder Beschwerden an die zuständigen Stel-
len oder an die Volksvertretung zu wenden¹⁾.

1) In der Deutschen Demokratischen Republik ist das Petitionsrecht durch Art. 103 der DDR-Verfassung geregelt. Danach kann sich jeder Bürger mit Eingaben an die Volksvertretungen, ihre Abgeordneten oder die staatlichen und wirtschaftlichen Organe wenden, ohne daß ihm dadurch ein Nachteil entstehen darf. Dieses Recht ist jedoch nicht im Sinne eines subjektiven öffentlichen Rechts, sondern primär als sozialistisches Gestaltungsrecht zu verstehen, dem eine Pflicht zur Mitgestaltung am Aufbau der sozialistischen Gesellschaft korrespondiert - vgl. dazu HARTMUT KRÜGER, DÖV 1977, 432 ff. Dieses Verständnis von Grundrechten im sozialistischen Staat im Sinne einer organischen Einheit wechselseitiger Rechte und Pflichten, die auf einer Reziprozität wechselseitiger Erwartung beruht, erwägt auch KRAWIETZ Evolution des Rechts und der Menschenrechte, in: Recht und Gesellschaft. Festschrift für Helmut Schelsky zum 65. Geburtstag, S. 337, Fn 40.

Den durch Art. 17 GG Berechtigten steht als Petitionsrecht einerseits das Grundrecht des Grundgesetzes zu. Darüber hinaus sind in einigen Bundesländern durch die Landesverfassungen eigene Bestimmungen des Petitionsrechts in Kraft gesetzt worden. Außerdem gibt es das Recht zu bitten und Beschwerde zu führen im überstaatlichen Bereich. Die Mehrheit von Rechtssätzen des Petitionsrechts auf den verschiedenen Ebenen des Rechts erfordert eine Untersuchung der Grenzen ihres jeweiligen Wirkungsbereiches. Die Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen haben auf die Normierungen eigener Grundrechtskataloge verzichtet. Sie haben stattdessen die Grundrechte des Grundgesetzes durch Art. 2 Abs. 1 LV Bad. Württ.²⁾ und Art. 4 Abs. 1 LV NW³⁾ zu Bestandteilen ihrer Verfassungen erklärt und damit auch Art. 17 GG übernommen⁴⁾.

Die Verfassungen von Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz enthalten noch heute eigene Bestimmungen über das Petitionsrecht⁵⁾. Nach Art. 142 GG bleiben diese Normen, ungeachtet des Art. 31 GG, als Bestandteile der Länderverfassungen in Kraft, sofern sie der Regelung des Petitionsrechts durch Art. 17 GG inhaltlich nicht widersprechen. Ein Widerspruch zwischen Art. 17 GG und den Petitionsrechtsbestimmungen der Länderverfassungen liegt dann vor, wenn der verfassungsmäßige Schutz für das Grundrecht nach der Länderverfassung schwächer ist und damit die Gewährleistung des Landesgrundrechts geringer ist, als diejenige des Grundgesetzes⁶⁾. Entscheidend ist jedoch nicht die Übereinstimmung des Wort-

2) Verfassung vom 11. November 1953 (GBl. S. 173).

3) Verfassung vom 28. Juni 1950 (GBl. S. 127).

4) Zur rechtlichen Tragweite der Übernahmebestimmungen vgl. insbesondere GELLER-KLEINRAHM-DICKERSBACH Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 3. A. (Loseblatt), Göttingen 1977, Art. 4, Anm. 2a - 3c.

5) Vgl. die Darstellung dieser Bestimmungen oben S. 55, 56.

6) Zu dieser Definition vgl. HOLTKOTTEN in Bonner Kommentar, (Loseblatt) Hamburg 1950 ff., Art. 142, Anm. II 2 a; MAUNZ in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. III (Loseblatt), 2. A., München 1963 ff. (Bearbeitung von 1976), Art. 142, Rdn. 12 ff.

lautes, sondern des Rechtsinhaltes⁷⁾. Bei der Bestimmung der Rechtsinhalte ist der Grundsatz der Verfassungskonformität zu berücksichtigen. Der Petitionsrechtsbestimmung des Art. 115 LV Bayern fehlt die in Art. 17 GG enthaltene ausdrückliche Garantie gemeinschaftlicher Petitionen. Eine verfassungskonforme Auslegung gestattet jedoch die Feststellung, daß der Wortlaut "Jeder Bewohner Bayerns" gemeinschaftliche Petitionen nicht ausschließt, so daß die Petitionsrechtsbestimmungen in Bayern dem vom Bundesverfassungsgericht⁸⁾ geforderten Mindestmaß an Homogenität des Grundgesetzes und der Länderverfassungen nicht widerspricht.

Sprachliche Abweichungen vom Wortlaut des Art. 17 GG weisen auch die Petitionsrechtsbestimmungen in den Länderverfassungen von Hessen und Rheinland-Pfalz auf. Art. 11 LV Rheinland-Pfalz gewährt das Recht zu "Eingaben", während Art. 16 LV Hessen "Anträge und Beschwerden" schützt. Da der Begriff Eingaben jedoch Bitten und Beschwerden einschließt und der Begriff Anträge auch die Bitte schützt, gewähren die Landesgrundrechtssätze ebenso wie Art. 17 GG Schutz für Bitten und Beschwerden und sind deshalb mit Art. 17 GG vereinbar.

In den Ländern Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein gilt Art. 17 GG in Ermangelung entsprechender landeseigener Petitionsrechtsbestimmungen als Bundesrecht.

7) v. MÜNCH Rdn. 4 zu Art. 142, in: v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, München 1978.

8) BVerfG, Beschl. vom 29. 1. 1974, BVerfGE 36, 342 ff. (361).

2. Petitionsrecht im überstaatlichen Bereich

Im überstaatlichen Bereich können Petitionen beim Europäischen Parlament eingebracht werden. Das Recht, dort zu bitten und Beschwerde zu führen, erscheint als konsequente Projektion der in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft bestehenden Normierungen des Petitionsrechts oder entsprechender parlamentarischer Gepflogenheiten⁹⁾. Es dient der Aufrechterhaltung direkter Beziehungen zwischen dem Individuum und der ihn vertretenden Gemeinschaftsinstitution, also der Integration.

Das Petitionsrecht wird in Kapitel XII Art. 48 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlamentes geregelt. Die Zulässigkeit einer Petition ist nach Art. 48 Ziff. 1 der Geschäftsordnung daran gebunden, daß der Petent seinen Namen, den Beruf, seine Staatsangehörigkeit und den Wohnsitz angibt. Die Prüfung der Petition erfolgt durch den Ausschuß

9) Das Petitionsrecht ist in den meisten Mitgliedstaaten entweder durch Verfassungsbestimmungen oder durch Geschäftsordnungsbestimmungen der parlamentarischen Organe ausdrücklich gewährleistet: In Belgien durch die Art. 21 und 43 der Verfassung sowie die Art. 78 und 79 der Geschäftsordnung der Abgeordnetenversammlung und die Art. 20, 55, 60 und 77 der Geschäftsordnung des Senates; in der Bundesrepublik Deutschland durch Art. 17 des Grundgesetzes sowie durch § 75 (7) und die §§ 112 - 113 der Geschäftsordnung des Bundestages; in Dänemark durch Art. 54 der Verfassung und die Art. 25 und 17 Abs. 2 des Folketing; in Frankreich durch die Art. 147 - 151 der Geschäftsordnung der Nationalversammlung und die Art. 87, 88 und 89 der Geschäftsordnung des Senates; in Italien durch Art. 50 der Verfassung sowie die Art. 33 und 109 der Geschäftsführung der Abgeordnetenversammlung und die Art. 140 und 141 der Geschäftsordnung des Senates; in Luxemburg durch die Art. 30, 84 und 85 der Geschäftsordnung der Abgeordnetenversammlung; in den Niederlanden durch Art. 84 der Geschäftsordnung der Ersten Kammer der Generalstaaten und die Art. 131, 135 der Geschäftsordnung der Zweiten Kammer der Generalstaaten.

Im Vereinigten Königreich, das keine geschriebene Verfassung hat, entspricht das Recht zu petitionieren traditionellem parlamentarischem Brauch und hat durch die §§ 99 - 103 der Geschäftsordnung des Unterhauses eine gesetzliche Regelung erfahren. Nur in Irland ist das Petitionsrecht nicht ausdrücklich vorgesehen.

für Geschäftsordnung und Petitionen¹⁰⁾. Materielle Vorbedingungen für die Behandlung durch das Europäische Parlament ist die Feststellung des Ausschusses, daß die Petition gemäß Art. 48 Ziffer 3 der Geschäftsordnung den Tätigkeitsbereich der Europäischen Gemeinschaften betrifft. Dieser wird heute nicht mehr allein durch die Ursprungsverträge über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft bestimmt. Er trägt daher nicht mehr rein wirtschaftlichen Charakter, so daß zum Beispiel auch Petitionen aus dem Bereich des Umweltschutzes heute nicht mehr als unzulässig zurückgewiesen werden können. Eine konkrete Bestimmung von Zulässigkeitskriterien erscheint erstrebenswert, ist jedoch bislang noch nicht erfolgt.

Die bisher einer materiellen Entscheidung zugeführten Petitionen lassen die Tendenz erkennen, daß nach dem Vorbild des Art. 50 der italienischen Verfassung¹¹⁾ nur überindividuelle Petitionen behandelt werden sollen. Sofern also Einzelfälle den Anlaß für eine Petition geben, muß das öffentliche Interesse deren Berücksichtigung zum Wohl der Allgemeinheit gleichzeitig gebieten.

Nach Art. 25 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte

10) Dieser Ausschuß ist durch die EntschlieÙung des Europäischen Parlamentes vom 11. Januar 1976 gemäß Art. 37 der Geschäftsordnung ins Leben gerufen worden. Seit der Institutionalisierung des Ausschusses wird erwo-gen, Art. 48 Ziffer 1 der Geschäftsordnung, der bislang die Überweisung der Petitionen "an einen der gemäß Art. 37 Ziffer 1 gebildeten Ausschuß" vorsieht, dergestalt abzuändern, daß die Eingaben an "den Petitionen zuständigen Ausschuß" übermittelt werden.

11) Dieser Text lautet: "Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessita", - zit. nach ROSARIO Il Codice Civile, La Costituzione, Milano 1971, p. X.

und Grundfreiheiten vom 4. November 1950¹²⁾ kann bei dem Generalsekretär des Europarates und über diesen bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte Beschwerde über die Verletzung der in der Konvention und im Zusatzprotokoll vom 20. März 1952¹³⁾ anerkannten Rechte¹⁴⁾ geführt werden. Die Individualbeschwerde kann jedoch - ebenso wie die Staatenbeschwerde nach Art. 24 der Konvention - nicht als Petitionsrecht charakterisiert werden. Zwar kann dem Wortlaut dieses Rechtes sein Rechtscharakter nicht entnommen werden. Dieser scheint sogar mehr für eine Petition als für ein Klagerecht zu sprechen; denn die deutsche Übersetzung des englischen und französischen Originaltextes der Konvention durch das Wort "Gesuch" findet in den Begriffen "petition" und "requête" ihre Entsprechung. Die Beschwerde nach Art. 25 der Konvention ist jedoch aufgrund ihrer besonderen, dem Petitionsrecht fremden Zulässigkeitsvoraussetzungen als Klagerecht zu qualifizieren. Sie ist an die Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel einschließlich der Verfassungsbeschwerde gebunden¹⁵⁾ und mündet in einem kontradiktorischen Verfahren, das unter weiteren Voraussetzungen zur Verhandlung vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschen-

12) Die Inkorporation der Konvention erfolgte durch das Zustimmungsgesetz vom 7. August 1952 (BGBl. Teil II, S. 685). Die innerstaatliche Rechtswirksamkeit ist durch Art. III des Gesetzes vom 30. September 1952 (BGBl. Teil II, S. 953), der in das Zustimmungsgesetz eingefügt wurde, für den gesamten Geltungsbereich des Grundgesetzes angeordnet worden.

13) Vgl. das Zustimmungsgesetz vom 20. Dezember 1956 (BGBl. Teil II, S. 1879).

14) Einen systematischen Vergleich der Grundrechte der Konvention mit denen des Grundgesetzes unternimmt GURADZE Der Stand der Menschenrechte im Völkerrecht, Göttingen 1956, S. 188 ff.

15) Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen vgl. im einzelnen MOSLER Kritische Bemerkungen zum Rechtssystem der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Festschrift Hermann Jahrreiß zu seinem siebenzigsten Geburtstag, im Auftrage der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln, hrsg. von Karl Carstens und Hans Peters, Köln, Berlin, Bonn, München 1964, S. 289 ff.

rechte in Straßburg führt¹⁶⁾. Die Individualbeschwerde nach Art. 25 der Konvention steht deshalb der Verfassungsbeschwerde näher als dem Petitionsrecht, obwohl der Urteilspruch nach der Konvention im Unterschied zur Verfassungsbeschwerde keine kassatorische Wirkung besitzt¹⁷⁾.

Bei den Vereinten Nationen, als der größten überstaatlichen Organisation, ist das Petitionsrecht nicht institutionalisiert worden. Zwar wurde durch die Art. 1 und 2 des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte, den die Bundesrepublik Deutschland am

16) Zu den Besonderheiten des Verfahrens vgl. demnächst BLECKMANN Allgemeine Grundrechtslehren, Köln, Berlin, Bonn, München 1979, § 3 I 6.

17) So wie hier bezeichnen auch GOLSONG Das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention, Karlsruhe 1958, S. 51 und GURADZE Die Europäische Menschenrechtskonvention, Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten nebst Zusatzprotokollen, Kommentar, Berlin, Frankfurt a. M. 1968, S. 213 die Individualbeschwerde als Klagerecht oder förmlichen Rechtsbehelf.

Demgegenüber halten MEYENDRIESCH Entwicklung und Ausgestaltung des Petitionsrechts bis zum Bonner Grundgesetz und der Europäischen Menschenrechtskonvention, Diss. Würzburg 1959, S. 61 ff.; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 57 und EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 178 - 179 die Individualbeschwerde für eine Petition.

Die vorgenannten Autoren berücksichtigen in ihren Ausführungen, mit denen sie den Petitionscharakter der Beschwerde nach Art. 25 EMRK begründen, insbesondere nicht, daß das Verfahren nicht nur zum Ministerausschuß, sondern auch zum EuGH in Straßburg führen kann.

9. 10. 1968 unterzeichnete und am 17. 12. 1973 ratifiziert hat¹⁸⁾, dem Individuum zur Wahrung eines internationalen Minimalstandards der Menschenrechte die Möglichkeit eröffnet, gegen die Verletzung der in dem Pakt niedergelegten Rechte bei dem Menschenrechtsausschuß¹⁹⁾ Beschwerde zu erheben. Dieses Beschwerderecht gleicht in seiner Struktur jedoch der Individualbeschwerde nach Art. 25 EMRK und ist deshalb dem Petitionsrecht nicht zuzurechnen. Schon der Wortlaut des Rechtes spricht nicht für eine Petition. Im englischen und französischen Text ist von "communications" die Rede. Dieser Begriff ist mit "Mitteilung" übersetzt worden. Darüber hinaus wird die Zulässigkeit der Mitteilung nach den Art. 1 und 2 des Fakultativprotokolls - genauso wie bei der Beschwerde nach Art. 25 EMRK - gemäß den Art. 2 und 5 des Protokolls von der Erschöpfung des Instanzenzuges und des weiteren davon abhängig gemacht, daß die Sache noch in keinem anderen internationalen Untersuchungs-

18) Deutsche Übersetzung des Paktes in BGBI. Teil II, S. 1534. Deutsche Übersetzung des Fakultativprotokolls in Anlage II zur Denkschrift der Bundesregierung in BT-Drucksache 7/660, S. 66 ff. Die 35. Ratifizierung des Paktes führte am 23. März 1976 zum Inkrafttreten des Paktes und des Fakultativprotokolls. Die Art. 1 und 2 des Fakultativprotokolls lauten:
(Art. 1) Jeder Vertragsstaat des Paktes, der Vertragspartei dieses Protokolls wird, erkennt die Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen seiner Herrschaftsgewalt untenstehender Einzelpersonen an, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines in dem Pakt niedergelegten Rechts durch diesen Vertragsstaat zu sein. Der Ausschuß nimmt keine Mitteilung entgegen, die einen Vertragsstaat des Paktes betrifft, der nicht Vertragspartei dieses Protokolls ist.

(Art. 2) Vorbehaltlich des Artikels 1 können Einzelpersonen, die behaupten, in einem ihrer im Pakt niedergelegten Rechte verletzt zu sein, und die alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft haben, dem Ausschuß eine schriftliche Mitteilung zur Prüfung einreichen.

19) Mit diesem Menschenrechtsausschuß ("Human Rights Committee" und "Comité des Droits de l'Homme") ist die 1946 gegründete Menschenrechtskommission gemeint, die ein Fachausschuß des Wirtschafts- und Sozialrates gemäß Art. 68 der UN-Charta ist.

und Streitregelungsverfahren geprüft wird. Auch die letztgenannte Zulässigkeitsvoraussetzung ist dem Petitionsrecht fremd. Sie findet ihre Parallele in dem prozessualen Grundsatz der Rechtshängigkeit.

Ein den nationalen Petitionsrechtsbestimmungen vergleichbares Recht gibt es im zwischenstaatlichen Bereich also nur im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften bei dem Europäischen Parlament. Es ist dort jedoch gegenständlich auf den Tätigkeitsbereich der Gemeinschaften beschränkt.

Das System der Petitionsrechte auf der Ebene der Bundesländer und des Bundes wird durch Art. 17 GG bestimmt. Nur in Hessen und Rheinland-Pfalz sind Petitionsrechtsbestimmungen vorhanden, die den Regelungsbereich des Art. 17 GG geringfügig dadurch übersteigen, daß nicht nur Bitten und Beschwerden, sondern allgemein Eingaben bzw. Anträge und Beschwerden geschützt werden.

§ 9 Gegenstand des Petitionsrechts

1. Bitten und Beschwerden

Eine begriffliche Bestimmung des Petitionsrechts nach Art. 17 GG hat sich am Gesetzeswortlaut zu orientieren. Nachdem der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf in Art. 10 das Recht zu "Anträgen und Beschwerden" vorgesehen hatte, gewährleistet Art. 17 GG nunmehr in Obereinstimmung mit den Reichsverfassungen von 1849 und 1919 das Recht zur Bitte und Beschwerde.

Aufgrund der begrifflichen Trennung durch Art. 17 GG ist der Versuch einer definitiven Scheidung der Bitte von der Beschwerde oft unternommen worden. Ebenso oft ist dieser Versuch jedoch auch als fruchtlos und nicht notwendig abge-

tan worden²⁰⁾. Die Trennung resultiert aus der geschichtlichen Entwicklung des Petitionsrechts; denn noch in den Verfassungen aus der Mitte des letzten Jahrhunderts war das Recht der Bitte oftmals vom Recht der Beschwerde getrennt. Mitunter wurde entweder das eine oder das andere staatsbürgerliche Recht gar nicht erwähnt oder es fand getrennt von dem anderen in den Verfassungen seinen Niederschlag²¹⁾. Die Trennung ist auch vom staatsrechtlichen Schrifttum vollzogen worden. Zwar wurde der gemeinsame Ursprung beider Rech-

-
- 20) Vgl. aus der Gruppe derjenigen, die den Versuch einer Trennung unternahmen vor allem BRINKMANN Grundrechts-Kommentar zum Grundgesetz (Loseblatt) Bonn 1967 ff., Art. 17, Bem. I D; WERNICKE in Bonner Kommentar, Art. 17 (Erstbearbeitung) Erl. II 2a. Dagegen sprachen sich bisher gegen die Notwendigkeit einer begrifflichen Scheidung aus: MEYENDRIESCH Entwicklung und Ausgestaltung des Petitionsrechts bis zum Bonner Grundgesetz und der Europäischen Menschenrechtskonvention, S. 43 f.; DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 16, Fn. 5; HAMANN-LENZ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. A., Neuwied, Berlin 1970, Art. 17, Bem. 34; MATTERN Petitionsrecht, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 630; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 59; In den GRUNDSÄTZEN für die Behandlung der an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden in der 8. Wahlperiode vom 2.3.1977 wird zum Petitionsbegriff ausgeführt: "Petitionen, in Artikel 17 GG als Bitten und Beschwerden bezeichnet, sind Zuschriften, die ein erkennbares Anliegen enthalten, d. h. ein Vorbringen, mit dem der Einsender Vorschläge, Anregungen, Verlangen, Gesuche, Forderungen, Beschwerden in eigenem oder fremdem Interesse mit dem Ziel einer Änderung oder Abhilfe vorträgt. Bitten sind in der Regel Vorschläge zur Gesetzgebung. Beschwerden beziehen sich vor allem auf ein Handeln oder Unterlassen der Verwaltung."
- 21) So gewährte das rev. Grundgesetz von Sachsen-Weimar vom 15.10.1850 nur das Recht zur Bitte (§ 46). Demgegenüber regelte § 24 der Verfassung des Kurfürstentums Hessen von 1852 das Beschwerderecht des Staatsbürgers im Absatz 1, während es dem Staatsbürger in § 24 Absatz 4 freigestellt wurde, Bitten vorzubringen.

te oftmals noch bejaht²²⁾, doch erachtete man es als bedeutsamen Irrtum, das Petitionsrecht und das Beschwerde-recht als inhaltsgleich zu charakterisieren²³⁾. Diese Rechtsansicht wurde zunächst damit begründet, daß von einer Beschwerde - im Gegensatz zur Bitte - nur im Falle der Rechtsverletzung die Rede sein könne²⁴⁾.

Auch könne eine Beschwerde nur bei der Behörde eingereicht werden, die derjenigen vorgesetzt sei, welche die Rechtsverletzung begangen haben solle; denn eine Beschwerde wegen der Verletzung eines Rechtes sei nur dort sinnvoll, wo der Adressat zur verlangten Rechtsherstellung fähig sei. Als dritte Folge des Unterschiedes zwischen dem Recht der Petition und dem Recht zur Beschwerdeführung wurde die Bescheidungspflicht der Beschwerde bezeichnet, die daraus resultieren sollte, daß - wiederum im Gegensatz zur Bitte - ihre Nichtbeantwortung Rechtsverweigerung sei. Endlich forderte man für die Beschwerde im Drittinteresse die Legitimation des Beschwerdeführers durch den Dritten²⁵⁾.

Demgegenüber verstand man unter dem Begriff Petition, dem weitesten Wortsinn nach, jedes Begehren, jede Bitte, jeden Antrag. Außerdem kannte der Sprachgebrauch auch Petitionen im engeren und im engsten Sinn. Von den Petitionen im engeren Sinn wurden sowohl alle Gesuche an Privatpersonen sowie

-
- 22) Vgl. v. SEYDEL Bayerisches Staatsrecht, 3. A., 1913, § 50, S. 223, Fn. 3; v. RÖNNE Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, 3. A., 1870, § 99, S. 192; v. MOHL Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg, Bd. I, 2. A., 1840, S. 414, der den gemeinsamen Ursprung beider Rechte im Rechtsstaatsprinzip sah.
- 23) So insbesondere v. MOHL Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. I, 1860, S. 224; für Preußen LOENING Verw Arch. Bd. 13 (1905), S. 24; auch PÖZL Lehrbuch des Bayerischen Verwaltungsrechts, München 1851, S. 71 und 82 ff.; BLUNTSCHLI Allgemeines Staatsrecht, Bd. II, 2. A., München 1857, S. 517.
- 24) Vgl. dazu und zu den weiteren Abgrenzungskriterien v. MOHL Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. I, 1860, S. 224.
- 25) Zur Abgrenzung der Beschwerde von der Petition siehe auch v. MOHL Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg, 2. A., Bd. I, 1840, S. 414 ff.

alle an die Gerichte und die an untergeordnete Verwaltungsbehörden gerichteten Vorstellungen, Gesuche und Beschwerden unterschieden. Man bezeichnete als Petitionen im engeren Sinn nur die an den Regenten oder die Stände gerichteten Vorstellungen, Beschwerden, Bitten und Anträge - gleichgültig, ob die Petition von Bürgern oder von den Ständen bei dem Regenten vorgetragen wurde - sofern die Gesuche entweder auf die Abhilfe besonderer Beschwerden gerichtet waren oder andere Anträge auf Maßregeln für das öffentliche Wohl enthielten. Die letztgenannten Gesuche wurden dann, im Unterschied zu den Beschwerden, Petitionen im engsten Sinn genannt²⁶⁾. Erst zu Beginn dieses Jahrhunderts setzte sich in der Staatslehre die Auffassung durch, das Petitionsrecht umfasse auch das Recht zur Beschwerde²⁷⁾.

Streit herrschte aber weiterhin darüber, welche Form und welchen Inhalt die Beschwerde aufweisen müsse, um als Ausübung des Petitionsrechts verstanden werden zu können. Zum Teil erachtete man das Recht zu Bitten im weitesten Sinne durch das Petitionsrecht als gewährleistet und zählte deshalb auch die Rechtsbeschwerde zur Petition²⁸⁾. Andere

26) Von diesem Sprachgebrauch berichten vor allem WELCKER in Rotteck-Welcker, Das Staats-Lexikon, 2. A., Bd. X, 1848, S. 557 und v. RÖNNE Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, 3. A., 1870, § 99, S. 193, Fn. 1. WELCKER in Rotteck-Welcker, Das Staats-Lexikon, 2. A., Bd. X, 1848, S. 557 unterschied von diesen Petitionen im engsten Sinne nochmals die sogenannten Motionen einzelner Ständemitglieder, die er als besondere Anträge des Inhalts beschrieb, "daß ein bestimmter Gegenstand von der ständischen Versammlung in Berathung gezogen und darüber beschlossen werde".

27) BORNHAK AöR 16 (1901), S. 404 bestritt in Entgegnung auf v. MOHL Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. I, 1860, S. 224 die Berechtigung, das Recht der Bitte von dem Recht der Beschwerde zu trennen. Auch ROSEGGGER Petitionen, Bitten und Beschwerden, 1908, S. 44 und ANSCHÜTZ Die Verfassungs-Urkunde für den Preussischen Staat vom 31. Januar 1850, Bd. I, 1912, S. 543 und HATSCHKE Deutsches und Preussisches Staatsrecht, Bd. I, 1922, S. 244 zählten das Beschwerderecht ebenso wie MEYER-ANSCHÜTZ Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 6. A., 1905, S. 971 zum Petitionsrecht.

28) ANSCHÜTZ Die Verfassungs-Urkunde für den Preussischen Staat vom 31. Januar 1850, Bd. I, 1912, S. 131.

schlossen die Rechtsbeschwerde sowie die Verwaltungsbeschwerde zum Zwecke rechtlicher Anspruchsbefriedigung aus dem Beschwerdebegriff des Petitionsrechts aus²⁹⁾.

Seit Inkrafttreten des Art. 45 c GG³⁰⁾ hat diese Unterscheidung erneut Bedeutung gewonnen³¹⁾, da das Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages nach Art. 45 c Abs. 2 dem Ausschuß erweiterte Befugnisse nur für die Überprüfung von Beschwerden gewährt. Der im Schrifttum vertretenen gegenteiligen Rechtsansicht, der Petitionsausschuß habe die Befugnisse nach Art. 45 c Abs. 2 GG in Anbetracht des Beschwerden und Bitten schützenden Art. 17 GG auch hinsichtlich der an ihn herangetragenen Bitten³²⁾, kann nicht gefolgt werden; denn die Begründung des Entwurfes des Gesetzes zur Einführung des Art. 45 c GG läßt eindeutig erkennen, daß die verfassungsrechtliche Ermächtigung für ein einfaches Gesetz über die zusätzlichen Befugnisse des Petitionsausschusses und seine Ausgestaltung als parlamentarisches Kontrollorgan bewußt in engen Grenzen gehalten

29) GEORG JELLINEK Das System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. A., 1919, S. 131.

Zum Begriff der Rechtsbeschwerde vgl. die Ausführungen bei v. SARWEY Das öffentliche Recht und die Verwaltungspflege, Tübingen 1880, S. 699 ff.

30) Das Gesetz zur Einführung des Art. 45 c GG ist am 19. Juli 1975 (BGBl. Teil I, S. 1901) in Kraft getreten.

31) Wie hier auch ROHLF JZ 1976, 360; TROSSMANN Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter Berücksichtigung des Verfassungsrechts, München 1977, § 112, Rdn. 3.2.2; HERNEKAMP in: v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, München 1976, Art. 45 c, Rdn. 13.

32) So MODEL-MÜLLER Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 8. A., Köln, Berlin, Bonn, München 1976, Art. 45 c.

wurde³³⁾.

Gemeinsam ist allen durch Art. 17 GG geschützten Bitten und Beschwerden das Petitionum. Insoweit herrscht Einigkeit³⁴⁾. Die Meinungen divergieren jedoch beim Versuch einer Begriffsbestimmung. Es bestehen Bedenken dagegen, das Petitionum als Antrag mit dem Ziel zu definieren, eine Prüfung von Fragen zu veranlassen³⁵⁾. Es kann nicht wesentlicher Inhalt einer Bitte oder Beschwerde im Sinne des Art. 17 GG sein, daß der Petitionsadressat staatsintern eine Prüfung von Fragen vornimmt. Derjenige, der etwas erbittet oder sich beschwert, erwartet außer der internen Prüfung eine ihn be-

-
- 33) Vgl. die amtliche Begründung des Entwurfes eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 45 c) in BT - Drucksache 7/580, S. 4. Dort heißt es: "Die Grundgesetzänderung ist bewußt in engen Grenzen gehalten. Sie schreibt in dem einzufügenden Artikel 45 c die Bestellung des Petitionsausschusses zwingend vor, enthält seine sich aus Artikel 17 ergebende Aufgabe, "Bitten" und "Beschwerden" zu behandeln (Absatz 1), und sieht für die Überprüfung von "Beschwerden" (gegen ein Handeln oder Unterlassen der Verwaltung) die verfassungsrechtliche Ermächtigung für ein einfaches Gesetz über die zusätzlichen Befugnisse des Ausschusses und seine Ausgestaltung als parlamentarisches Kontrollorgan vor (Absatz 2)."
- 34) Vgl. HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 44; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 59; SEIDEL Das Petitionsrecht, S. 18; ALTENHAIN Das Petitionsrecht in Bund und Ländern, Diss. Köln 1952, S. 26; RIECK Das Petitionsrecht nach deutschem Staatsrecht, S. 80; MEYENDRIESCH Entwicklung und Ausgestaltung des Petitionsrechts bis zum Bonner Grundgesetz und der Europäischen Menschenrechtskonvention, S. 41. Für die Zeit vor Geltung des Art. 17 GG vergleiche: v. MOHL Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. I, 1860, S. 229; STIER-SOMLO Deutsches Reichs- und Landesrecht, Bd. I, 1924, S. 474; WELCKER in: Rotteck-Welcker, Das Staats-Lexikon, Bd. X, 2. A., 1848, S. 557.
- 35) So aber MATTERN in Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 630 unter Hinweis auf entsprechende Formulierungen in den Verfassungen von Baden und Württemberg-Baden; auch RIECK Das Petitionsrecht nach deutschem Staatsrecht, S. 42.

treffende Reaktion des Petitionsadressaten, also ein staatliches Handeln mit Außenwirkung. Damit wird nicht der Versuch unternommen, die Bescheidspflicht mit dem Wesen des Petitem zu begründen; denn es ist zu trennen zwischen dem Begehren des Petenten einerseits, das auf eine konkrete Reaktion der angerufenen Stelle oder Volksvertretung zielt und dem Anspruch auf eine Reaktion oder auf die erstrebte Reaktion andererseits. Das Petitem ist deshalb als Begehren konkreten staatlichen Verhaltens zu definieren.

Damit scheiden Meinungskundgaben, Mitteilungen, Belehrungen, Beschimpfungen, Vorwürfe, Anerkennungen, Dank- und Lobadressen³⁶⁾ aus dem Petitionsrecht aus.

Die durch die Einfügung des Art. 45 c GG erforderlich gewordene zuverlässige Abgrenzung der Begriffe Bitten und Beschwerden läßt sich nicht daraus gewinnen, daß man durch die Worte Interessenförderung einerseits und Interessengefährdung andererseits zu ersetzen sucht³⁷⁾; denn es kann nicht in Abrede gestellt werden, daß auch in der Beseitigung einer Interessenverletzung eine Interessenförderung zu sehen ist.

Wie HOFFMANN nachgewiesen hat, genügt es den an eine exakte Abgrenzung zu stellenden Anforderungen auch nicht, den Unterschied zwischen Bitten und Beschwerden unter Berufung auf einen entsprechenden Sprachgebrauch darin zu sehen, daß sich Beschwerden im Unterschied zu Bitten stets gegen eine vorausgegangene konkrete Handlung oder auch Unterlassung richten³⁸⁾.

36) Zur Definition der Adresse vgl. BLUNTSCHLI Allgemeines Staatsrecht, Bd. II, 2. A., 1857, S. 517; v. RÖNNE Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, Bd. I, 3. A., 1870, S. 193, Fn. 1.

37) So ROSEGGER Petitionen, Bitten und Beschwerden, 1908, S. 44

38) Vgl. HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 43 f., der sich zur Begründung seiner Ausführungen zu recht auf einen Antrag an die Staatsanwaltschaft des Inhaltes beruft, den bereits angeordneten, aber noch nicht vollzogenen Strafantritt zu verschieben; sowie hier auch ROHLF JZ 1976, 360 mit dem Hinweis, daß die an eine vorausgegangene Handlung oder Unterlassung anknüpfende Begriffsbestimmung in mehrfacher Hinsicht der Korrektur bedürfe.

Sachdienlich ist es ebensowenig, die Unterscheidung der Begriffe darauf gründen zu wollen, Ziel der Beschwerde sei es im Unterschied zur Bitte, die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen³⁹⁾, da denkbar ist, daß sich ein Petent um die Korrektur einer konkreten Entscheidung bemüht, ohne daß ihm an einer Disziplinierung des Schuldigen gelegen ist. Richtig ist es vielmehr, die Beschwerde im Sinne von Art. 17 GG und Art. 45 c Abs. 2 GG als Rüge staatlichen Fehlverhaltens zu charakterisieren⁴⁰⁾, die mit einem Korrekturbegehren verbunden ist⁴¹⁾, gleichgültig ob es sich um ein tatsächliches oder nur vermeintliches Fehlverhalten handelt. Der Bitte fehlt die Rüge, so daß für diesen Begriff nur die sprachlich mehr oder weniger starke Äußerung eines Wunsches mit dem Ziel übrig bleibt, den Petitionsadressaten - entweder allein oder in Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Institutionen - zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen. Die Bitte i. S. d. Art. 17 GG ist also die an eine staatliche Stelle oder Volksvertretung gerichtete Äußerung

39) So aber DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. A., Art. 45c, Rdn. 19 und auch ROHLF JZ 1976, 360.

40) Hier zeigt sich, daß zum Beispiel der bei HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 43 f. genannte Antrag an die Staatsanwaltschaft schon deshalb keine Beschwerde darstellt, weil sich die Eingabe nicht gegen ein staatliches Fehlverhalten richtet.

41) Vergleichbar HERNEKAMP in: v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, Art. 45c, Rdn. 13; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. A., Art. 45c, Rdn. 19, der jedoch Bedenken gegen das Korrektur- oder Abhilfebegehren als Wesensmerkmal der Beschwerde damit begründet, daß eine Beschwerde des Petenten und damit ein Interesse an der Abhilfe im konkreten Fall nicht erforderlich sei. Diese Bedenken erscheinen unbegründet, weil mit dem Korrekturbegehren nicht automatisch eine Beschwerde des Petenten verbunden sein muß, diese vielmehr auch im Interesse eines Dritten begründet sein kann. Das Abhilfeersuchen erachten HÜFNER Artikel 126. Petitionsrecht (Bitt- und Beschwerderecht), in: Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Bd. II, 1930, S. 177, Fn. 15 und WERNICKE in Bonner Kommentar (Erstbearbeitung), Art. 17, Erl. II, 2 a, Fn. 35 als entscheidendes Kriterium der Beschwerde.

eines Wunsches auf ein konkretes staatliches Verhalten. Dabei kann das erbetene oder gerügte Verhalten des Petitionsadressaten in einem Tun, Dulden oder Unterlassen bestehen.

Die Bezeichnung einer Eingabe ist für ihre Qualifizierung als Petition unmaßgeblich⁴²⁾. Im Zweifel ist analog § 133 BGB im Wege der Auslegung zu ermitteln, ob eine Eingabe als Petition charakterisiert werden kann⁴³⁾. Die Auslegung kann selbst dann ergeben, daß es sich um eine Petition handelt, wenn in der Eingabe nicht ausdrücklich um etwas gebeten wird; denn werden einer staatlichen Institution Tatsachen mitgeteilt, so geschieht das meistens zu dem Zweck, den Adressaten zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen, auch wenn die Eingabe den konkreten Antrag, in bestimmter Weise tätig zu werden, vermissen läßt⁴⁴⁾.

2. Auskunftersuchen

Es bedarf der Erörterung, ob auch die an eine staatliche Stelle oder an eine Volksvertretung gerichteten Auskunftersuchen den Schutz des Art. 17 GG genießen. Mitunter wird die Qualifizierung solcher Eingaben als Petition mit der Begründung abgelehnt, ein Auskunftersuchen enthalte kein

42) DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 17.

43) So auch die GRUNDSÄTZE für die Behandlung der an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden vom 2.3.1977 in Ziffer 1.2.1.

44) Das berücksichtigt auch HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 44.

Petitum⁴⁵⁾. Da das Petitum nicht allein als Antrag mit dem Ziel, eine Prüfung von Fragen zu veranlassen, sondern als Begehren konkreten staatlichen Verhaltens zu verstehen ist, kann die Qualifizierung von Auskunftersuchen - gleichgültig ob um die Bekanntgabe eines Behördeninformanten ersucht oder eine Rechtsauskunft ergeben wird - jedenfalls nicht mit der Begründung abgelehnt werden, es fehle das Petitum⁴⁶⁾. Andere bejahen zwar das Petitum in Anträgen auf Auskunft, verneinen jedoch deren Schutz durch Art. 17 GG mit der Begründung, das Informationsrecht als Grundrecht, sich zu unterrichten, sei nicht in Art. 17 GG, sondern in dem spezielleren Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet⁴⁷⁾.

45) MATTERN Petitionsrecht, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 630; WERNICKE in Bonner Kommentar (Erstbearbeitung), Art. 17, Erl. II 2 a; v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., S. 510; RIECK Das Petitionsrecht nach deutschem Staatsrecht, S. 42; so auch die GRUNDSÄTZE für die Behandlung der an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden vom 2. 3. 1977, Ziffer 1.2.2. Die Zentralstelle für Petitionen und Eingaben des Bundestages verfährt dergestalt, daß der Einsender des Auskunftsschreibens zwar eine Mitteilung über den Eingang seiner Eingabe erhält, sachlich wird die Bitte um Auskunft jedoch nicht behandelt.

46) Wie hier auch HAMANN in Hamann-Lenz, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. A., S. 311 und diesem folgend auch DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 16; SCHMIDT-BLEIBTREU-KLEIN, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. A., Neuwied, Darmstadt 1977, Art. 17, Rdn. 3; KRIEGER Das Recht des Bürgers auf behördliche Auskunft, Berlin 1972, S. 98; ZHIDLER Empfiehlt es sich, die bestehenden Grundsätze über Auskünfte und Zusagen in der öffentlichen Verwaltung beizubehalten? Gutachten für den 44. Deutschen Juristentag, Tübingen 1962, S. 55. Auch DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 19 vertritt die Auffassung, Auskunftersuchen enthielten wie jeder sonstige Antrag auf Handeln oder Unterlassen ein Petitum, auch wenn er solchem Auskunftersuchen im Ergebnis grundrechtlichen Schutz nicht über Art. 17 GG, sondern über Art. 5 Abs. 1 GG gewährt; ohne weitere Begründung auch HARTH in Pfennig-Neumann, Verfassung von Berlin, Berlin, New York 1978, Art. 32, Rdn. 7.

47) DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 19, unter Berufung auf Hess. VGH, Urt. vom 24.8.1961, DÖV 1961, 757, BEINHARDT DÖV 1965, 483.

Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG hat jeder das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Dogmatisch streng zu unterscheiden ist hier zwischen dem hier in Rede stehenden Recht, ein Auskunftersuchen an eine staatliche Stelle oder Volksvertretung zu richten und dessen grundrechtlichem Schutz einerseits und einem materiellen Anspruch auf Auskunftserteilung gegen die vorgenannten staatlichen Institutionen andererseits⁴⁸⁾. Unterteilt man das Grundrecht der Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG in die Handlungen des Grundrechtssträgers, die der Beschaffung der Information dienen einerseits und die Leistung der Information andererseits, so gewinnt für die Auskunftserteilung der Beschaffungsvorgang Bedeutung. Die Handlungen des Grundrechtsträgers im Vorfeld der Leistung der Information sind jedoch dem Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nur insoweit unterstellt, als die Unterrichtung aus allgemein zugänglichen Quellen erfolgt. Damit genießt auch ein Auskunftersuchen den Schutz der Informationsfreiheit des GG nur, sofern der Adressat des Ersuchens als allgemein zugängliche Informationsquelle bezeichnet werden kann. Das Tatsachenwissen von Behörden oder Volksvertretungen ist jedoch keine allgemein zugängliche Quelle⁴⁹⁾; denn allgemein zugäng-

48) Einen allgemeinen Auskunftsanspruch begründet Art. 17 GG nicht, vgl. OVG Münster, Urt. vom 15.1.1963, DÖV 1963, 390; Hess.VHG, Urt. vom 24.8.1961, DÖV 1962, 757; PIPKORN Auskunftspflichten der daseinsvorsorgenden Verwaltungsbehörden, Diss. München 1968, S. 52; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 16; DOEHRING Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvergleichung und des Völkerrechts, Frankfurt a. M. 1976, Art. 17 GG, S. 342.

49) RIDDER Meinungsfreiheit, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 276; LÖFFLER NJW 1964, 2278; v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., Art. 5, Anm. V 2 a; BVerwG, Beschl. vom 25.3.1966, DVBl. 1966, 575; a. A. KRIEGER Das Recht des Bürgers auf behördliche Auskunft, S. 106 ff.; HAMANN-LENZ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. A., Art. 5, Anm. B 5.

lich sind nur solche Informationsquellen, die entweder allgemein oder zumindest im konkreten Einzelfall dazu geeignet und bestimmt sind, einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis Kenntnis von ihrem Inhalt zu geben⁵⁰⁾.

Es wird deshalb ein an eine staatliche Stelle oder eine Volksvertretung gerichtetes Auskunftersuchen nicht über Art. 5 Abs. 1 geschützt⁵¹⁾. Da hier also das Grundrecht auf Informationsfreiheit dem Art. 17 GG nicht vorgeht und Auskunftsbegehren auch die begrifflichen Voraussetzungen von Petitionen erfüllen, genießen sie Grundrechtsschutz aus Art. 17 GG⁵²⁾.

3. Gegenvorstellung und Aufsichtsbeschwerde

Die Gegenvorstellung und die unterschiedlichen Arten von Aufsichtsbeschwerden⁵³⁾ ermöglichen als formlose Rechtsbehelfe eine Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen. Sie unterscheiden sich dadurch voneinander, daß auf die Gegen-

50) Vgl. statt vieler HERZOG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 5, Rdn. 90.

51) KRIEGER Das Recht des Bürgers auf behördliche Auskunft, S. 101 f. bejaht zu unrecht einen unmittelbaren materiellen Auskunftsanspruch aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG. Er behauptet zunächst, jeder Träger von Informationen könne Informationsquelle sein, sobald er Auskunft erteile (S. 106). Diese Feststellung dient ihm dann als Grundlage dafür, daß die Informationsfreiheit Auskunftsansprüche einschließe (S. 108 f.). Dabei bleibt der Begriff "allgemein zugänglich" ungeklärt.

Im übrigen sei angemerkt, daß sich DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 19 zu unrecht für seine Meinung auf DÜRIG beruft; denn dieser unterstellt das Auskunftersuchen eindeutig dem Schutz des Art. 17 GG, vgl. DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 16: "Die Lösung dürfte sein, daß man Anträge und Auskunftersuchen dem Begriff der Petition i. S. des Art. 17 unterstellt."

52) Im Ergebnis ebenso die hier oben S. 76, Fn. 46, genannten Autoren.

53) Früher wurde die Gegenvorstellung als Remonstration und die Aufsichtsbeschwerde als Rekurs bezeichnet, vgl. OTTO MAYER Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, 3. A., 1924, S. 124.

vorstellung diejenige Behörde entscheidet, deren Handeln gerügt wird, während infolge der Aufsichtsbeschwerde die Behörde⁵⁴⁾ tätig wird, die der gehandelt habenden Behörde vorgesetzt ist⁵⁵⁾. Als Fachaufsichtsbeschwerde ist die Beschwerde zu bezeichnen, mit der um eine Zweckmäßigkeitsüberprüfung nachgesucht wird. Mit der Rechtsaufsichtsbeschwerde wird hingegen die Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer staatlichen Handlung begehrt. Demgegenüber enthält die Dienstaufsichtsbeschwerde nicht notwendigerweise⁵⁶⁾ eine Sachrüge. Ihr ist vielmehr die Rüge des persönlichen Verhaltens eines staatlichen Sachwalters wesensgemäß⁵⁷⁾. HATSCHEK trennte die Aufsichtsbeschwerde streng von der Petition⁵⁸⁾. Er betonte, die Aufsichtsbeschwerde diene ausschließlich der Förderung von Individualinteressen. Demgegenüber wolle die Petition mehr, sie diene nicht nur dem Sonderinteresse des petitionierenden Individuum. Vielmehr werde mit ihr das Ziel verfolgt, die öffentliche Meinung für sich in Anspruch zu nehmen. Diese Rechtsansicht liegt darin begründet, daß HATSCHEK das Petitionsrecht als Rechtsinstitut verstand, das ausschließlich dem Parlamentsinter-

-
- 54) Zum Begriff der Aufsichtsbehörde siehe WOLFF-BACHOF Verwaltungsrecht I, 9. A., München 1974, § 43 VI a 1.
- 55) ACHTERBERG Fälle und Lösungen nach höchstrichterlichen Entscheidungen, Allgemeines Verwaltungsrecht: mit e. Anleitung zum Aufbau verwaltungsrechtlicher Übungsarbeiten und Entscheidungen sowie e. Formularanh., 2. A., Heidelberg, Karlsruhe 1978, S. 120; WOLFF-BACHOF Verwaltungsrecht I, 9. A., § 43 VI a 1 und § 51 VIII b 2; KELLING Der Devolutiveffekt im Verwaltungungsverfahren, Diss. Würzburg 1976, S. 323. So auch schon OTTO MAYER Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, 3. A., 1924, S. 124.
- 56) BLOMEYER-BARTENSTEIN-NÄRGER Die Dienstaufsichtsbeschwerde und die sogenannte Beamtenbeleidigung, hrsg. von der Gesellschaft für bürgerliche Freiheiten, München 1950, S. 12 weisen zurecht darauf hin, daß die Dienstaufsichtsbeschwerde aber gleichzeitig auch eine Sachrüge beinhalten könne.
- 57) Zur Abgrenzung der vorgenannten Beschwerdearten vgl. insbesondere ACHTERBERG Fälle und Lösungen nach höchstrichterlichen Entscheidungen, 2. A., S. 120 f.
- 58) HATSCHEK Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. I, 1922, S. 243 - 244.

esse zu dienen bestimmt war. Darüber hinausgehende staatsbürgerliche Aufgaben des Petitionsrechts verneinte er. Diese Rechtsansicht heute zu vertreten, hieße, die Entwicklung der Grundrechte zum System subjektiver öffentlicher Rechte und insbesondere die Entwicklung des Petitionsrechtes zu einem gegenständlich nicht mehr auf das öffentliche Interesse beschränkten Recht außer acht zu lassen⁵⁹⁾.

Legt man an diese Rechtsbehelfe den Maßstab der für den Beschwerdebegriff des Art. 45 c GG gegebenen Definition, so zeigt sich, daß sowohl die Gegenvorstellung als auch die verschiedenen Arten der Aufsichtsbeschwerde dessen Voraussetzungen genügen. In allen Fällen wird ein - tatsächliches oder vermeintliches - staatliches Fehlverhalten gerügt und dessen Abhilfe begehrt. Es sind deshalb Gegenvorstellungen und Aufsichtsbeschwerden mit der ganz herrschenden Meinung in Literatur und Rechtssprechung als Petitionen zu bezeichnen⁶⁰⁾.

59) Ähnlich auch EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 75.

60) ACHTERBERG Fälle und Lösungen nach höchstrichterlichen Entscheidungen, S. 120; MENDER Verw Arch. Bd. 53 (1962) S. 281; v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., S. 510; KRATZER BayVBl. 1966, 365; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 20; NEBINGER Kommentar zur Verfassung für Württemberg-Baden vom 24.10.1946, Stuttgart 1948, S. 6; NEUBAUER BayVBl. 1959, 78; DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 91; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 67 f.; LANDMANN-GIERS-PROKSCH Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Düsseldorf 1969, S. 266; BLOMEYER-BARTENSTEIN-NÄRGER Die Dienstaufsichtsbeschwerde und die sogenannte Beamtenbeileidigung, S. 53 f.; WOLFF-BACHOF Verwaltungsrecht III, 4. A., München 1978, § 161 4c; BACHOF Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung, 2. A., Tübingen 1968, S. 76; HAUEISEN DVBl. 1952, 522; ALTENHAIN Das Petitionsrecht in Bund und Ländern, S. 19 ff.; RIECK Das Petitionsrecht nach deutschem Staatsrecht, S. 42; BVerfG, Beschl. vom 22.4.1953, BVerfGE 2, 225; BVerwG, Beschl. vom 1.9.1976, NJW 1977, 119; BFH, Urt. vom 22.4.1965, DStR 1965, 426; a. A. soweit ersichtlich nur FRANZ MAYER Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Stuttgart etc. 1977, S. 132 und wohl auch MATTERN Petitionsrecht, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 635, der von der Petition einerseits und dem übrigen Beschwerderecht andererseits spricht, dabei aber unbeantwortet läßt, was er zum Petitionsrecht zählt und wo er die Grenze zum übrigen Beschwerderecht zieht.

So einhellig heute die Zuordnung der Gegenvorstellung und Aufsichtsbeschwerden zur Petition auch erfolgt, so wenig sind doch lange Zeit die Konsequenzen der Gleichartigkeit bedacht worden. In der Verwaltungsrechtslehre wird zum Teil noch heute die Auffassung vertreten, bei formlosen Rechtsbehelfen gebe es keine Bescheidungspflicht der Behörden⁶¹⁾. Die Begründung dafür wird darin zu finden sein, daß das Petitionsrecht auch heute noch oftmals ausschließlich als ein Recht verstanden wird, das zur Bitte oder Beschwerde an die Legislativorgane berechtigt, während die Beschwerden an Verwaltungsbehörden nicht in den Schutz dieses Grundrechts einbezogen werden; denn auffallend ist, daß dort, wo die Verbindung zwischen Gegenvorstellung und Aufsichtsbeschwerden einerseits und der Petition andererseits hergestellt wird, Einmütigkeit darüber herrscht, daß die formlosen Rechtsbehelfe Petitionen im Sinne des Art. 17 GG sind und deshalb auch beschieden werden müssen, während diejenigen Autoren, die eine Bescheidungspflicht verneinen, jeden Hinweis auf das Petitionsrecht vermissen lassen⁶²⁾.

61) Die Bescheidungspflicht formloser Beschwerden verneinen WALTER JELLINEK Verwaltungsrecht, 3. A., Offenburg 1948, S. 292; VGH Württemberg-Baden, Urt. vom 14. 10. 1949, DÖV 1951, 86; OVG Berlin, Urt. vom 12. 3. 1952, DVBl. 1952, 576; FRANZ MAYER Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., 1977, S. 132; FORSTHOFF Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, 10. A. bejaht noch in der 8. A., 1961, S. 478 eine Bescheidungspflicht nur bei entsprechender interner Dienstregelung, während dieses Kapitel in der 9. A. ganz fehlt; NEBINGER Verwaltungsrecht AT. 2. A., Stuttgart 1949, S. 335 gewährt einen Bescheidungsanspruch nur dort, wo er ausdrücklich normiert ist; LANDMANN-GIERS-PROKSCH verweisen in der 3. A., 1964, S. 268 darauf, die frühere Rechtsansicht, schlechthin einen Bescheidungsanspruch abzulehnen, sei nicht mehr vertretbar.

62) Vgl. das oben S. 81, Fn. 61, genannte Schrifttum.

§ 10 Umfang des Petitionsrechts

1. Schranken des Petitionsrechts

Petitionen nach Art. 17 GG sind gegenständlich unbeschränkt. Diese Feststellung bedarf der Ergänzung in dem Sinne, daß trotzdem nicht alle, sondern nur diejenigen Petitionen den Schutz des Art. 17 GG genießen, deren Petikum nicht

- nicht ernstlich gemeint
- auf offensichtlich Unmögliches
- auf offensichtlich rechtswidriges Verhalten gerichtet ist.

Nicht ernstlich gemeinte Erklärungen entfalten analog § 118 BGB keine Rechtswirkungen. Auch erscheint es einsichtig, daß auf offensichtlich Unmögliches gerichtete Petitionen nicht sachlich geprüft und beschieden werden müssen. Die weitere Einschränkung bedarf besonderer Erklärung. Genießen Eingaben der vorgenannten Art keinen Grundrechtsschutz, so heißt das für den Petitionsadressaten, daß er weder zur Entgegennahme noch zur sachlichen Prüfung und Bescheidung verpflichtet ist. Dogmatisch zu klären bleibt die Begründung für den Entzug des Grundrechtsschutzes. Die Rechtsfolgen des Art. 17 GG sind an Petitionen gebunden. Könnten die vorgenannten Eingaben nicht als Petitionen charakterisiert werden, bedürfte es für den Grundrechtsentzug keiner weiteren Erklärung. In der Tat herrschte in der älteren Kommentierung die Überzeugung vor, schon begrifflich sei eine Petition dann zu verneinen, wenn sie zum Beispiel in beleidigender, herausfordender oder sonst ungebührlicher

Form abgefaßt sei⁶³⁾.

Diese wertende Lehre von der Petition findet ihre Parallele in Art. 12 GG. Nach noch herrschender Ansicht in Literatur und Rechtssprechung fallen unter den Begriff Beruf nur erlaubte Tätigkeiten⁶⁴⁾.

Begründet wird diese Rechtsansicht damit, daß die Rechtmäßigkeit der Freiheit immanent sei, so daß sich jedermann auf die Freiheit nur berufen könne, wenn er rechtmäßigen Gebrauch von ihr mache⁶⁵⁾. Die Anwendung dieser Lehre auf Art. 17 GG brächte untragbare Ergebnisse; denn dann wäre nur jede rechtmäßige Petition eine in den Schutzbereich des Art. 17 GG fallende Petition, während zum Beispiel eine Beschwerde, in der - ohne daß es erweislich wahr ist - von einer "mißbräuchlichen Amtsausübung" die Rede ist, wegen Verstoßes gegen § 186 bzw. § 185 StGB⁶⁶⁾ rechtswidrig wäre und damit keinen Grundrechtsschutz genießen würde.

63) So v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., S. 510; WERNICKE in Bonner Kommentar (Erstbearbeitung), Art. 17 GG, Erl. II 3 c; NAWIASKY-LEUSSER Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946, München 1948, Art. 115, Abs. 4, S. 197; ZINN-STEIN Die Verfassung des Landes Hessen, Bd. I, Bad Homburg 1954, Art. 16, Erl. 3, S. 139; für den Fall austauschbarer Aktionsmodalität im Ergebnis auch MÜLLER Die Positivität der Grundrechte, Fragen einer praktischen Grundrechtsdogmatik, Berlin 1969, S. 75; dagegen SCHWABE Probleme der Grundrechtsdogmatik, Darmstadt 1977, S. 159.

64) Mit beachtlicher Argumentation für die Gegenansicht, vgl. BERG GewArch. 1977, 249 ff. mit Nachweisen der h. M. dort in Fn. 3.

65) Vgl. statt vieler UBER Freiheit des Berufs, Artikel 12 des Grundgesetzes. Nach einer rechtsgrundsätzlichen Betrachtung der individuellen Freiheit, Hamburg 1952, S. 100, der diese Lehre ausdrücklich auf alle Grundrechte erstreckt.

66) Für die Anwendung des § 186 ist dann kein Raum, wenn es dem Täter im wesentlichen darauf ankommt, ein Werturteil auszusprechen, während das Tatsachenvorbringen demgegenüber in den Hintergrund tritt, so daß es dann bei der Strafbarkeit aus § 185 StGB bleibt, vgl. dazu OLG Düsseldorf, Urt. v. 19. 8. 1971, NJW 1972, 650.

Zunächst ist festzustellen, daß die wertende Verbindung des Rechtmäßigkeitserfordernisses mit dem Begriff der Petition eine Überlastung mit sich bringt. Es ist von der Wortbedeutung her nicht einzusehen, daß es nicht auch rechtswidrige Petitionen geben kann. Deshalb bietet es sich an, rechtswidrigen Petitionen nicht den Petitionscharakter zu nehmen, sondern sie als unzulässig zu bezeichnen⁶⁷⁾.

Damit allein ist im Ergebnis jedoch nichts gewonnen. Jede rechtswidrige Petition wäre danach unzulässig. Da unzulässige Petitionen den Schutz des Art. 17 GG nicht genießen, könnte sich der Verfasser einer nur irgendwie strafbaren Petition nicht auf Art. 17 GG berufen. Die Ablehnung dieser Lehre läßt eine Auseinandersetzung mit den Schranken des Art. 17 GG unausweichlich erscheinen.

67) Das BVerfG, Beschl. v. 22. 4. 1953, BVerfGE 2, 225 (229) hat ausgeführt: "Allgemein anerkannt wird, daß eine z u l ä s s i g e Petition dann nicht vorliegt, wenn die Form der Petition den Anforderungen nicht entspricht, die an jede bei einer Behörde einzureichenden Eingabe zu stellen sind, also etwa beleidigenden, herausfordernden oder expressenden Inhalt hat." - Eine andere aus diesen Entscheidungsgründen resultierende Frage ist, ob damit jede Beleidigung die Unzulässigkeit einer Petition begründen soll, vgl. dazu TROSSMANN Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, § 112, Rdn. 9.2, der selbst auf die Unzumutbarkeit der Bearbeitung abstellt. Ohne Einschränkung bejahen auch die GRUNDSÄTZE für die Behandlung der an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden v. 2. 3. 1972 in Ziffer 1.4.4 die Unzulässigkeit derjenigen Petitionen, die durch beleidigenden, erpresserischen oder nötigenden Inhalt die Rechte anderer verletzen. So auch MATTERN Petitionsrecht, in Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 630; MEYENDRIESCH Entwicklung und Ausgestaltung des Petitionsrechts bis zum Bonner Grundgesetz und der Europäischen Menschenrechtskonvention, S. 42; OLG München, Urt. v. 25. 4. 1956, NJW 1957, 795.
Die Unterscheidung zwischen den Begriffsvoraussetzungen einer Petition und ihrer Zulässigkeit wird nicht allgemein eingehalten, vgl. RIECK Das Petitionsrecht nach deutschem Staatsrecht, S. 89 m. w. N.; wieder anders GIERTH DÖV 1977, 765, der eine Bescheidspflicht auch für unzulässige Petitionen bejaht.

Sowohl aufgrund der dem Menschenbild des Grundgesetzes zugrunde liegende Gemeinschaftsbezogenheit der Grundrechte als auch wegen des Prinzips der Einheit der Verfassung und zur Reduzierung von Grundrechtskollisionen entspricht es heute allgemeiner Ansicht, daß auch diejenigen Grundrechte kraft objektiven Rechts von vornherein bestimmten Beschränkungen unterliegen, die dem Wortlaut nach - wie Art. 17 GG - nicht eingeschränkt werden können⁶⁸⁾. Die Grenzen können bei einem vorbehaltlosen⁶⁹⁾ Grundrecht wie Art. 17 GG nur durch das Grundgesetz selbst, also von den anderen Grundrechten und die ansonsten durch die Verfassung errichtete Grundordnung, insgesamt also durch verfassungsimmanente Schranken gezogen werden. Wie man auch immer die Schranken im einzelnen ausfüllen und ihre Reichweite⁷⁰⁾ bestimmen mag⁷¹⁾,

-
- 68) Insoweit herrscht Einigkeit in der Erkenntnis, daß dem Grundgesetz nicht das Menschenbild eines isolierten souveränen, sondern eines in einer sozialen Gesellschaft lebenden Individuums zugrunde liegt. Freiheit darf deshalb nur als sozial gebundene Freiheit verstanden werden. Vgl. zur Unmöglichkeit schrankenloser Grundrechte BETHGE Zur Problematik von Grundrechtskollisionen, München 1977, S. 258 ff.; kritisch zur Notwendigkeit der Beschränkung: STEIN Staatsrecht, 6. A., Tübingen 1978, S. 195.
- 69) Vgl. zu dieser Terminologie STEIN Staatsrecht, 6. A., S. 194; DOEHRING Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 161 - 162 nennt diese Grundrechte entweder "formell unbeschränkbar" oder "uneinschränkbar", während bei SCHRAMM Staatsrecht, Bd. II: Die Grundrechte und ihre verfassungsrechtliche Absicherung, Köln, Berlin, Bonn, München 1971, S. 20 von "geschlossenen Grundrechten" die Rede ist.
- 70) Zum Problem der Schranken - Schranken vgl. HESSE Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 11. A., Heidelberg, Karlsruhe 1978, § 10 II 2 und neuerdings als Einführung KATZ Grundkurs im Öffentlichen Recht, 3. A., Königstein 1978, S. 269.
- 71) Grundlegend UBER Freiheit des Berufs, S. 62 ff. Einen Überblick über den derzeitigen Stand der Immanenzlehren gewähren SCHNAPP JuS 1978, 729 ff. und v. POLLERN JuS 1977, 644 ff.

gleichgültig, ob man Art. 17 GG den drei Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG unterstellt⁷²⁾ - und man deshalb den Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne einer primitiven Nichtstörungsschranke versteht, der nur diejenigen Normen umfaßt, die zur Wahrung eines gedeihlichen Zusammenlebens unerlässlich sind⁷³⁾ oder aber der Rechtssprechung zu Art. 2 GG zufolge als Gesamtheit der formell und materiell verfassungsmäßig zustandegekommenen Normen⁷⁴⁾ interpretiert⁷⁵⁾ - oder ob man die verfassungsrechtliche Grundordnung durch die Grundrechte und die ansonsten verfassungsrechtlich verbürgten Institutionen errichtet sieht⁷⁶⁾, letztlich muß zur Verhinderung einer nivellierenden Begrenzung der Grundrechte

-
- 72) Ebenfalls gleichgültig ob direkt - so v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., Vorbem. B XV 3 a; WERTENBRUCH DVBl. 1958, 484 f.; WEHRHAHN AöR 82 (1957) 272; HAAS DÖV 1954, 71 - oder mittelbar - so DÜRIG AöR 79, 63, DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 2 Abs. 1, Rdn. 69, 72; MAUNZ Deutsches Staatsrecht, 22. A., München 1978, § 14 I d 2; GRAF Die Grenzen der Freiheitsrechte ohne besondere Vorbehaltsschranke, S. 162 f.; WOLFF-BACHOF Verwaltungsrecht I, 9. A., § 33 V a 2; gegen die analoge Anwendung ACHTERBERG Die Gesellschaftsbezogenheit der Grundrechte, in: Festschrift für Helmut Schelsky zum 65. Geburtstag, hrsg. von Friedrich Kaulbach und Werner Krawietz, Berlin 1978, S. 24 mit der Begründung, für eine Analogie fehle die Regelungslücke; denn es könne dem Verfassungsgeber nicht unterstellt werden, er habe es übersehen, den vorbehaltlosen Freiheitsrechten die Schrankentrias hinzuzufügen.
- 73) So in der grundsätzlichen Konzeption schon UBER Freiheit des Berufs, insbesondere S. 64; später DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 2 Abs. 1, Rdn. 75; ACHTERBERG Die Gesellschaftsbezogenheit der Grundrechte in: Recht und Gesellschaft, Festschrift für Helmut Schelsky zum 65. Geburtstag, S. 23.
- 74) So das BVerfG, Urt. v. 16.1.1957, BVerfGE 6, 32 (38); Beschl. v. 3.12.1958, BVerfGE 9, 3 (11); Urt. v. 7.5.1969, BVerfGE 25, 371 (401); Urt. v. 26.5.1970, BVerfGE 28, 243 (260). Zum Anschluß des BVerfG an die Rechtsprechung des BVerfG unter Aufgabe der sog. Gemeinschaftsklausel vgl. v. POLLERN JuS 1977, 648.
- 75) Im Ergebnis ergäbe das keinen Unterschied, da hier die Verletzung von Straftatbeständen des traditionellen Kriminalstrafrechts in Rede steht, die nach einhelliger Ansicht zum Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung gehören.
- 76) Zur praktischen Konkordanz vgl. SCHNAPP JuS 1978, 733 f.

durch eine Einheitsschranke⁷⁷⁾ auf die Besonderheiten des einzelnen Grundrechts abgestellt werden⁷⁸⁾. Das Petitionsrecht dient als subjektiv öffentliches Recht dazu, dem Staat Sorgen und Ärgernisse des Bürgers zur Kenntnis zu bringen⁷⁹⁾ und soweit wie möglich zu beseitigen⁸⁰⁾. Es muß deshalb das Recht des Petenten umfassen, die Dinge aus seiner Sicht zu schildern und zu werten, wobei diese Bewertungen aus ihrer konkreten Situation heraus subjektiv gefärbt und unsachlich sein mögen⁸¹⁾.

Das Petitionsrecht hat außerdem die Aufgabe eines Integrationsmittels⁸²⁾. Ist das Grundrecht damit auch der Verständigung zwischen Staat und Bürger zu dienen bestimmt, so muß es dem Staat verwehrt bleiben, bei jeder unbedachten Äußerung eines Petenten darauf verweisen zu können, damit sei der Schutz des Art. 17 GG schon verloren gegangen.

77) KNIES Schranken der Kunstfreiheit als verfassungsrechtliches Problem, München 1967, S. 118.

78) So die zunehmende Forderung in Literatur und Rechtssprechung, vgl. v. HIPPEL Grenzen und Wesensgehalt der Grundrechte, Berlin 1968, S. 34; MÜLLER Die Positivität der Grundrechte, S. 31 und 89 - 102; BVerfG, Urt. v. 26.5.1970, BVerfGE 28, 243 (261). Einen Überblick über die neuere Entwicklung vermittelt KATZ Grundkurs im Öffentlichen Recht, S. 268 - 272.

79) DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 1 umschreibt diese Aufgabe als "Purgationsfunktion des Herz-Ausschütten-Könnens".

80) HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 93 spricht von der "Aufgabe zur Befriedigung individueller Bedürfnisse".

81) Das hat auch das BVerfG, Beschl. v. 16.6.1967, BVerfGE 42, 234 (237) z. B. einem Strafgefangenen unter Berufung auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG zugestanden, der in einem Brief an seine Ehefrau grobe Beleidigungen geäußert hatte. Zur Begründung berief sich das BVerfG darauf, es bedeute eine Verkennung des Grundrechtes auf freie Meinungsäußerung im Bereich der familiären Sphäre, einem Untersuchungsgefangenen nicht zu gestatten, sich gegenüber seinem Ehegatten "frei und offen" über das Strafverfahren auszusprechen und die Dinge aus seiner Sicht schildern und bewerten zu können. Dabei wurde ausdrücklich angeordnet, daß die Bewertungen oftmals naturgemäß subjektiv gefärbt oder unsachlich seien.

82) Zu dieser Aufgabe des Petitionsrechts siehe schon SMEND Verfassung und Verfassungsrecht, München, Leipzig 1928, S. 165 f., Fn. 1.

Andererseits ist anzuerkennen, daß auch Art. 17 GG nicht schrankenlos gewährt wird⁸³⁾.

Unter Berücksichtigung der dem Petitionsrecht wesensgemäßen Eigenarten erscheint es sinnvoll, das Petition als Maßstab zur Lösung des aufgeworfenen Rechtsproblems zu wählen. Danach ist zu trennen zwischen dem Petition einer Petition und ihrem übrigen Inhalt. Erstreckt sich die Rechtswidrigkeit nur auf den übrigen Inhalt der Petition, ist es nicht gerechtfertigt, die Petition als unzulässig zu bezeichnen und ihr den Grundrechtsschutz zu versagen. Praktisch bedeutsam wird diese Konstellation vor allem bei Straftaten wider die persönliche Ehre, die bei Gelegenheit einer Petition begangen werden. Dabei ist es unwesentlich, ob sich die Straftat gegen den Petitionsadressaten oder gegen einen Dritten richtet⁸⁴⁾. Solange das Petition mit der Rechtsordnung in Einklang steht, mag die mit der Petition verbundene Straftat die Forderung einer Bestrafung des Täters nach sich ziehen, den Verlust des Grundrechtsschutzes aus Art. 17 GG fordert diese Straftat nicht. Ist dagegen das Begehren auf ein rechtswidriges Verhalten des Petitionsadressaten gerichtet, muß erwogen werden, die Petition als unzu-

83) Anders offensichtlich HAMANN-LENZ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. A., Art. 17, S. 309, der behauptet, das Petitionsrecht unterliege - abgesehen vom Ausnahmefall des Art. 17 a GG - keinen Beschränkungen.

84) Zur Bedeutungsabgrenzung zwischen Straftaten, die sich gegen den Petitionsadressaten richten und solchen, von denen Dritte betroffen sind, vgl. EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 164 ff., der der Ansicht des BVerfG - vgl. hier oben S. 84, Fn. 67 - für den Fall folgt, daß der Petitionsadressat mit dem durch die Straftat Betroffenen identisch ist. Wieder anders DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 43 ff., der die Erledigungspflicht bei Beleidigungen des Petitionsadressaten oder Dritter nur in offenkundigen Fällen verneint, welche die Beleidigungsabsicht "evident auf der Stirn tragen", ohne dabei jedoch zwischen der Rechtswidrigkeit des Petition und des übrigen Inhaltes der Petition zu trennen.

lässig zu bezeichnen⁸⁵⁾. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß es unbillig wäre, solchen Petitionen den Grundrechtsschutz immer zu versagen; denn oftmals wird es geboten sein, den Petenten durch den Petitionsbescheid darauf hinzuweisen, der Petition könne nicht entsprochen werden, weil die Erfüllung des Begehrens gesetzlich verboten ist. Die Unzulässigkeit ist deshalb auf diejenigen Petitionen zu beschränken, mit denen ein **o f f e n s i c h t l i c h** rechtswidriges Verhalten begehrt wird⁸⁶⁾.

Alle übrigen Petitionen sind zulässig und deshalb sachlich zu prüfen und zu bescheiden. Unbegründet sind diejenigen Petitionen, auf deren materiell-rechtliche Erfüllung der Petent keinen Anspruch hat.

85) DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 125; SEIDEL Das Petitionsrecht, Grundlagen, Verfahren, Reformen, S. 19; MULERT Die Rücknahme unanfechtbarer belastender Verwaltungsakte, Diss. Münster 1970, S. 102; CLAUSEN in: Knack VwVfG - Kommentar, Köln, Berlin, Bonn, München 1976, § 24, Rdn. 7; wohl auch GIERTH DÖV 1977, 765. Der Bundestag praktizierte noch bis zum Ende der 2. Wahlperiode eine sehr weite Auslegung des Petitionsbegriffs und akzeptierte alles, "was ein Außenstehender an den Deutschen Bundestag heranträgt", vgl. 226. Sitzung des 1. Deutschen Bundestages, Sten. Ber. S. 10230 B.

86) Im Ergebnis ähnlich wie hier BRINKMANN Grundrechts-Kommentar zum Grundgesetz, Art. 17, S. 10, der jedoch darüber hinaus die Unzulässigkeit der Petition auch bejaht, wenn der sonstige Inhalt der Petition ein schwerwiegendes Unrecht beinhaltet; vergleichbar auch HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 59, der die Unzulässigkeit auf die Fälle beschränkt, in denen der Petent den Adressaten wissentlich auffordert, gegen das Gesetz zu verstoßen oder versucht, die gesetzwidrige Handlung durch Nötigung, Erpressung oder Bestechung zu erreichen.

2. Strafbarkeit des Petenten für eine strafrechtlich relevante Petition

Die Strafbarkeit des Petenten für eine strafrechtlich relevante Petition bleibt zu prüfen.

Es wird vertreten, Art. 17 GG gewähre einen selbständigen, von Art. 193 StGB unabhängigen Rechtfertigungsgrund mit der Folge der Straflosigkeit, sofern die Petition nicht eine Formalbeleidigung oder eine Verleumdung enthalte⁸⁷⁾. Dem wird von der überwiegenden Ansicht im Schrifttum entgegengehalten, das Grundgesetz schütze nur das freie Einreichen von Petitionen, nicht aber die allgemeine Straflosigkeit ihres jeweiligen Inhaltes, so daß die disziplinar- und strafrechtliche Bewertung des Inhaltes von Petitionen durch Art. 17 GG - sieht man von den nachfolgenden Einschränkungen ab - nicht tangiert werde⁸⁸⁾.

Bei der Würdigung der vorgenannten Rechtsansicht ist zunächst festzustellen, daß der Begriff der "Wahrnehmung berechtigter Interessen" in § 193 StGB im Lichte der Verfassung großzügig auszulegen ist und nicht auf solche Interessen beschränkt werden darf, die dem Täter persönlich nahe sind, da Art. 17 GG auch Petitionen im öffentlichen oder im Drittinteresse schützt. Aus den gleichen verfassungsrechtlichen Gründen verdient es Zustimmung, § 193 StGB auch auf die falsche Anschuldigung nach § 164 StGB zumindest insoweit anzuwenden⁸⁹⁾, wie diese dem Ehrenschutz dient.

87) Im einzelnen unterschiedlich v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., S. 510; HAMANN-LENZ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. A., Art. 17, Anm. B 7; ARNDT NJW 1957, 1072; sogar ohne die vorgenannte Einschränkung HELLE NJW 1961, 1898.

88) Vgl. dazu vor allem DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 81; KOLLMANN DÖV 1952, 264; MATTERN Petitionsrecht, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 627; NEUBAUER ZBR 1958, 303.

89) So die Rechtsansicht von DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 50 und DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 83.

Die Annahme eines Rechtfertigungsgrundes aus Art. 17 GG ist - je nachdem, welche Tatbestände er rechtfertigen soll - entweder nicht interessengerecht oder aber überflüssig. Beabsichtigte man nach der hier vertretenen Ansicht, die Grenzen strafloser Äußerungen weiter zu ziehen, als sie über § 193 StGB vorgezeichnet sind, so setzte man sich dem Vorwurf aus, den widerstreitenden Interessenkonflikt zwischen den Rechtsgütern durch die Straftat Betroffenen und dem Petenten zu einseitig zugunsten des Petitionsrechts auflösen zu wollen⁹⁰⁾. Als überflüssig abzulehnen, ist diese Konstruktion hingegen dort, wo durch sie nur Straftaten zu rechtfertigen wären, die wie die Beleidigung nach § 185 StGB, die üble Nachrede nach § 186 StGB und die falsche Anschuldigung nach § 164 StGB schon über § 193 StGB gerechtfertigt werden können⁹¹⁾.

Die Strafbarkeit der Petenten für eine strafrechtlich relevante Petition wird also durch Art. 17 GG nur geringfügig beeinflußt.

3. Wiederholende und querulatorische Eingaben

Die Wiederholung einer Petition schließt ihren Petitionscharakter nicht aus⁹²⁾. Sie kann aber Einfluß auf die Erledigungspflicht des Adressaten nehmen. Das Bundesverfassungsgericht hat⁹³⁾ entschieden:

90) Ähnlich DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 48.

91) Vgl. DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 84.

92) So auch DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 41; DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 42.

93) BVerfG, Beschl. v. 22. 4. 1953, BVerfGE 2, 225 (2. Leitsatz).

"Wer auf eine zulässige Petition ordnungsgemäß beschieden ist, hat, wenn er die gleiche Petition nochmals bei der gleichen Stelle anbringt, grundsätzlich keinen Anspruch auf sachliche Prüfung und Bescheidung."

Von diesem Grundsatz abzuweichen, besteht dort Veranlassung, wo mit der wiederholten Petition - also der auf das gleiche Ziel gerichteten Petition - neue erhebliche Tatsachen oder Beweismittel vorgetragen werden⁹⁴⁾.

Leitet der Petent eine inhaltsgleiche zweite Bitte oder Beschwerde später einer anderen sachlich unzuständigen Behörde zu, und wird die Petition von dort an die sachlich zuständige Behörde weiterleiten, die schon zuvor über die Petition entschieden hat, so ist es zweifelhaft, ob der Petent noch einen Anspruch auf Bescheidung durch die nunmehr wiederholt mit der Eingabe befaßte Behörde hat. Mit dem Charakter des Petitionsrechts nach Art. 17 GG ist es unvereinbar, bei der Prüfung dieser Frage darauf abzustellen, ob die Beantwortung der inhaltsgleichen zweiten Petition dem Staat zumutbar ist⁹⁵⁾, da Art. 17 GG ein "gänzlich unrentables Grundrecht"⁹⁶⁾ ist. Der Aufgabe des Petitionsrechts als Integrationsmittel zwischen Staat und Bürger entspricht es deshalb, dem Beschwerdeführer auch für die inhaltsgleiche zweite Petition noch einmal einen Anspruch auf Bescheidung durch die Behörde einzuräumen, die schon einmal über die Bitte oder Beschwerde entschieden hat.

Adressiert der Beschwerdeführer die inhaltsgleiche zweite Petition an eine Behörde, die derjenigen vorgesetzt ist, die den ersten Petitionsbescheid erlassen hat, so wird da-

94) Ähnlich TROSSMANN Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, § 112, Rdn. 9.4; ebenso die GRUNDSÄTZE für die Behandlung der an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden vom 2. März 1977 in Ziffer 1.6.1.

95) So aber EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 171.

96) DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 41.

rin regelmäßig ein schutzwürdiger Wille des Petenten Ausdruck finden, den ersten Petitionsbescheid auf seine Rechtmäßigkeit und/oder Zweckmäßigkeit überprüfen zu lassen. Auch in diesem Fall ist deshalb die Petition erneut zu beschcheiden. Das gleiche gilt im Ergebnis dann, wenn der Petent seine Eingabe zunächst bei einer Verwaltungsbehörde eingebracht hat und die inhaltsgleiche zweite Petition dann der Volksvertretung zuleitet⁹⁷⁾. Weitere inhaltsgleiche Petitionen brauchen nicht mehr beschieden zu werden, da ein schutzwürdiges Interesse des Petenten verneint werden muß.

Von einer inhaltsgleichen Petition kann dort keine Rede mehr sein, wo sich der Petent gegen ein im Zusammenhang mit der Behandlung der ersten Petition stehenden Verhalten eines staatlichen Sachwalters wendet, also eine Dienstaufsichtsbeschwerde erhebt, so daß hier an der staatlichen Bescheidungspflicht des Petitionsadressaten keine Zweifel bestehen.

Ein schutzwürdiges Interesse des Petenten an der Bescheidung ist auch bei querulatorischen Petitionen zu verneinen. Bejaht man die Querulanz nur bei vielfach eingereichten inhaltsgleichen Petitionen, so bedarf sie keiner besonderen Berücksichtigung, da nach der hier vertretenen Rechtsansicht schon eine öfter als zweimal beider gleichen Behörde zur Entscheidung vorliegende Eingabe nicht mehr beschieden zu werden braucht.

Gefährlich ist es, auch solche Petitionen als querulatorisch abzutun, die nicht inhaltsgleich sind, sondern nur dadurch auffallen, daß sie alle vom gleichen Petenten verfaßt wurden und daß zwischen den einzelnen Petitionen nur kleine oder keine Zeitabstände liegen, so wenn zum Beispiel ein

97) Der umgekehrte Fall ist zumindest für den Bundestag nicht realisierbar, weil der Bundestag keine Sachentscheidung erteilt, ohne daß die Petition vorher den Instanzenweg durchlaufen hat - vgl. dazu SEIDEL Das Petitionsrecht, S. 27 - 28.

Bürger jeden Tag eine Petition verfaßt. Da ein schutzwürdiges Anliegen hier nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, sind solche Petitionen zu bescheiden⁹⁸⁾.

4. Formerfordernisse

Den Schutz des Art. 17 GG genießen nur schriftliche Petitionen. Der Petent hat deshalb seine Bitte oder Beschwerde eigenhändig entweder durch Namensunterschrift oder mittels notariell beglaubigten Handzeichens zu unterzeichnen. Eine anonyme Petition entfaltet deshalb die Rechtswirkungen des Art. 17 GG nicht. Pseudonyme genügen solange, wie die dahinter stehende Persönlichkeit weiten Kreisen bekannt ist und der Aussteller zweifelsfrei erkennbar bleibt⁹⁹⁾.

Ansonsten ist es gleichgültig, auf welchem Weg die Petition hergestellt wird. Insbesondere braucht sie nicht handschriftlich abgefaßt zu sein.

Die Unterzeichnung einer Petition im Namen eines anderen richtet sich nach den zivilrechtlichen Regelungen der Stellvertretung im Sinne der §§ 164 ff. BGB. Art. 17 gewährleistet jedoch die geschäftsmäßige Fertigung und Einbringung von Petitionen in fremden Angelegenheiten nicht¹⁰⁰⁾. Nach

98) So auch NEUBAUER BayVB1. 1959, 78 mit der Begründung, es fehle ein sicheres Abgrenzungskriterium. Ohne eine exakte Abgrenzung vorzunehmen, verneint BACHOF Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung, 2. A., Tübingen 1968, S. 76, Fn. 32 die Bescheidungspflicht für "offensichtlich querulatorische Beschwerden".

99) In diesem Sinne auch HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 58; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 158, Fn. 2; v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., S. 510, i.V.m. S. 509. MATTERN in Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 630 verweist zu recht auf die Regelungen des BGB, siehe dazu PALANDT-HEINRICHS Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 38. A., München 1979, § 126, Anm. 5.

100) So zu recht BayVGH, Urt. v. 20.12.1952, BayVGHE 5, 297 (301).

§ 14 Abs. 1 Satz 2 VwVfG ist die Vollmacht auf Verlangen der Behörde nachzuweisen¹⁰¹⁾. Diese Norm genießt für das Petitionsrecht nur insofern Bedeutung, als Petitionen an die Verwaltung in Rede stehen und die Petition zu einem Verwaltungsverfahren, also nach § 9 VwVfG zu einem Verfahren führt, das mit einem die Rechtsstellung des Petenten regelnden Petitionsbescheid endet.

Die Notwendigkeit schriftlicher Abfassung führt nicht zur Unzulässigkeit mündlicher Petitionen. Wird jedoch einem Petenten verwehrt, seine Bitte oder Beschwerde mündlich zur Kenntnis zu geben, so kann er sich nicht auf Art. 17 GG berufen¹⁰²⁾; denn dessen Schutz genießen nach dem eindeutigen Wortlaut nur schriftliche Petitionen. Ihre Begründung findet diese Einschränkung des Petitionsrechts darin, daß der Petitionsadressat ein berücksichtigungswürdiges Interesse an einer reibungslosen, zeitsparenden und vom Vortrag des Petenten unbeeinflussten Bearbeitung der in seinem Geschäftsgang anfallenden Petitionen hat¹⁰³⁾.

Fraglich bleibt, ob die Abfassung der Petition in deutscher Sprache zu fordern ist. HOFFMANN und EITEL verlangen das für den Regelfall¹⁰⁴⁾. Es ist nicht vertretbar, darauf abzustellen, ob der Petent weiß, daß der Petitionsadressat über sprachkundige Beamte oder Angestellte verfügt und den Grundrechtsschutz von diesem Wissen abhängig zu machen¹⁰⁵⁾; denn diese Rechtsansicht führt unter Umständen zu dem untragbaren

101) Nach Art. 8 Abs. 2 Satz 2 der Niederländischen Verfassung ist eine schriftliche Vollmacht von vornherein erforderlichlich.

102) Das entspricht allgemeiner Ansicht, vgl. EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 155; HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 58; v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., S. 510.

103) Zu den Beeinträchtigungen, die mit der Gestattung des mündlichen Vortrages oder der persönlichen Überreichung verbunden sind, vgl. EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 155.

104) HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 58; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 158.

105) Auf das Wissen des Petenten stellt HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 58, ab: "Doch kann der Petent auf eine fremdsprachige Petition einen Bescheid erwarten, wenn er weiß, daß der Adressat über sprachkundige Beamte oder Angestellte verfügt."

Ergebnis, daß eine nicht in deutscher Sprache abgefaßte Petition nicht entgegengenommen zu werden braucht, nur weil der Petent nicht genau weiß, ob der Petitionsadressat über genügend sprachkundige Sachbearbeiter verfügt. Auch kann die Abfassung in deutscher Sprache nicht mit der Begründung gefordert werden, es sei für den sich an eine deutsche Stelle wendenden Petenten zumutbar, sich der Sprache des Adressaten zu bedienen¹⁰⁶⁾. Diese Rechtsansicht mag noch dort dem Gebot der Billigkeit entsprechen, wo der Petent nur eine Bitte äußert, sie verliert jedoch ihren Wert vollends, wenn sich der Petent mit einem Korrekturgehren gegen ein staatliches Fehlverhalten wendet. Jedem Ausländer steht nämlich das Recht zu, von rechtswidrigen staatlichen Belastungen verschont zu bleiben bzw. befreit zu werden, ohne daß es dabei auf die Kenntnis der deutschen Sprache ankommt. Andererseits ist es dem Petitionsadressaten unzumutbar, die Übersetzung jeder Sprache oder jedes Dialektes zu besorgen. Deshalb genießen fremdsprachige Petitionen den Schutz des Art. 17 GG nur insoweit, als ihre Übersetzung ohne unzumutbare Schwierigkeiten erreicht werden kann.

106) Diese Forderung erhebt EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 158.

Zweites Kapitel
Abgrenzung des Petitionsrechts von
anderen Rechtsinstituten

§ 11 Petitionen und das Beschreiten des
Rechtsweges

1. Klage, Rechtsmittel und Rechtsbehelfe

Parallelität zwischen Art. 17 GG und dem den Rechtsweg eröffnenden Art. 19 Abs. 4 GG besteht zunächst dadurch, daß beide Grundrechte keinen Anspruch auf Erfüllung des materiell-rechtlichen Erstrebten, sondern nur die Möglichkeit bieten, Petitionen einzureichen oder den Rechtsweg zu beschreiten¹⁰⁷⁾.

Eine weitere Gemeinsamkeit beider Grundrechte besteht darin, daß Art. 19 Abs. 4 GG nach heute ständiger Rechtssprechung¹⁰⁸⁾ über das Recht, den Rechtsweg zu beschreiten, hinaus ein Recht auf effektiven, tatsächlich wirksamen Rechtsschutz gewährt und Art. 17 GG auch nicht nur ein Recht auf Einreichung und Entgegennahme, sondern auch auf sachliche Erledigung und Bescheidung der Petition einräumt¹⁰⁹⁾.

Die Inhalte der beiden Grundrechte sind jedoch im wesentlichen unterschiedlich. Art. 19 Abs. 4 GG fordert eine Rechts-

107) Die für Art. 19 Abs. 4 GG ursprünglich von KLEIN VVDStRL 8, 87 verwandte und vielfach übernommene - vgl. z. B. BETHGE JA 1978, 540 - Bezeichnung "formelles Grundrecht" ist auf Art. 17 GG aufgrund der gleichzeitig gewährten Ansprüche auf sachliche Erledigung und Bescheidung nur bedingt anwendbar.

108) So das BVerfG, Urt. vom 29.10.1963, BVerfGE 17, 86; anders noch BVerfG, Urt. vom 18.8.1960, BVerfGE 11, 97; vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 5.2.1963, BVerfGE 15, 280.

109) Die insoweit bestehende Parallelität wird auch von DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 95 hervorgehoben.

verletzung und damit eine Beschwerde, während nach Art. 17 GG auch altruistische Petitionen zulässig sind¹¹⁰⁾. Der Rechtsweg nach Art. 19 Abs. 4 GG führt zum Richter, während Art. 17 GG seine Bedeutung vornehmlich im außerrichterlichen Bereich findet. Der Rechtsweg erlangt für Art. 17 GG nur dort Relevanz, wo die Rechte des Petenten klageweise durchgesetzt werden müssen¹¹¹⁾.

Damit werden komplementäre Aufgaben erkennbar: Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet die formellen Rechtsmittel und die förmlichen Rechtsbehelfe, während das Petitionsrecht seine Aufgaben im wesentlichen dort hat, wo Rechtsmittel und förmliche Rechtsbehelfe entweder wegen Versäumung einer gesetzlichen Frist oder Fehlens der Aktivlegitimation unzulässig sind oder aber das Beschreiten des Rechtsweges nicht den gewünschten Erfolg verspricht. Es entspricht deshalb nahezu einhelliger Ansicht, daß einerseits gerichtliche Klagen nicht zu den Petitionen des Art. 17 GG zählen und daß andererseits das Einreichen einer Petition kein Beschreiten

110) Das entspricht der ganz herrschenden Ansicht im Schrifttum und in der Rechtsprechung, vgl. dazu statt vieler WOLFF-BACHOF Verwaltungsrecht III, 4. A., München 1978, § 166, Rdn. 21.

111) Vgl. dazu hier unten S. 147 ff.

des Rechtsweges darstellt¹¹²⁾. Das gleiche gilt für die Rechtsmittel und alle weiteren im gerichtlichen Verfahren gestellten Anträge¹¹³⁾.

112) Vor allem LORENZ Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie, München 1973, insbesondere S. 170; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 69; BVerfG, Beschl. vom 3.10.1961, BVerfGE 13, 132 (150); DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 18; BayVGh, Entsch. v. 10.11.1952, VerwRspr. 5, 517; ZACHER NJW 1958, 91; ZINN-STEIN Die Verfassung des Landes Hessen, Bd. I, Art. 16, Anm. 2; BETTERMANN Schutz der Grundrechte in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. III, 2. Halbband: Rechtspflege und Grundrechtsschutz, Berlin 1959, S. 801; BRINKMANN Grundrechts-Kommentar zum Grundgesetz, Art. 17, Anm. II d; HAMANN-LENZ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 17, S. 311; anderer Auffassung nur HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 46 - 47, der zunächst betont, jede Klage enthalte einerseits die Bitte um Rechtsschutz und andererseits auch meistens eine Beschwerde über das Verhalten eines anderen und darüber hinaus behauptet, Art. 17 GG habe für gerichtliche Klagen insoweit Bedeutung, als durch dieses Grundrecht anderen Staatsorganen verboten werde, eine Partei bei der Wahrnehmung ihrer Rechte zu hindern.

113) BRINKMANN Grundrechts-Kommentar zum Grundgesetz, Art. 17, Anm. I 1 d; SCHMIDT-BLEIBTREU in Schmidt-Bleibtreu-Klein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. A., Art. 17, Rdn. 4; so auch BVerwG, Urt. vom 8.2.1973, NJW 1973, 1059. Von wesentlich praktischer Bedeutung ist das z. B. für einen in Untersuchungshaft befindlichen Angeklagten, der durch die Einlegung eines Rechtsmittels das Risiko begründet, daß ihm die während des Rechtsmittelverfahrens erlittene Untersuchungshaft nicht angerechnet wird; denn diese Gefahr besteht dann nicht, wenn das Urteil nicht von dem Angeklagten selbst angefochten wird. Diese folgenschwere Unterscheidung kann nur getroffen werden, wenn die Rechtsmittel nicht als Petitionen zu charakterisieren sind. Stellt also die Einlegung eines Rechtsmittels eine Petition dar, so ist die Nichtanrechnung der Rechtsmittelhaft ein Verstoß gegen die Schutzwirkung des Art. 17 GG, die solche Nachteile verbietet, welche allein aus der Einlegung von Petitionen entstehen, vgl. dazu ZACHER NJW 1958, 90.

Zweifelhaft ist die Einordnung der förmlichen Rechtsbehelfe, wie zum Beispiel Einspruch, Widerspruch und Beschwerde. Überwiegend wird angenommen, daß diese förmlichen Rechtsbehelfe im Gegensatz zu den formlosen nicht von Art. 17 GG getragen werden¹¹⁴⁾. Die vor allem von RIECK¹¹⁵⁾ und HOFFMANN¹¹⁶⁾ vertretene gegenteilige Ansicht verkennt zunächst, daß die förmlichen Rechtsbehelfe vielfach einem prozessualen Verfahren vorgeschaltet und mit ihm untrennbar verbunden sind¹¹⁷⁾.

Darüber hinaus sind die förmlichen Rechtsbehelfe an Voraussetzungen gebunden, die der Petition fremd sind. Auch zeitigen sie regelmäßig Rechtsfolgen - wie zum Beispiel den Devolutiveffekt - die der Petition gleichfalls nicht wesensgerecht sind¹¹⁸⁾.

Eine andere Frage ist es, ob die Petition ausnahmsweise eine Klage, ein Rechtsmittel oder einen förmlichen Rechtsbehelf zu ersetzen vermag. Wenn die Petition gleichzeitig noch weitere Voraussetzungen erfüllt, so wird dadurch das Wesen der Petition nicht verändert und nicht mit fremden Voraussetzungen belastet. Deshalb ersetzt die Petition die vorgenannten Verfahrensrechte ausnahmsweise, soweit deren Voraussetzungen gleichzeitig erfüllt sind. In diesem Zusammenhang

114) So vor allem DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 20; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 18; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 66; NEUBAUER BayVBl. 1959, 78; ZINN-STEIN Die Verfassung des Landes Hessen, Bd. I, Art. 16, S. 139.

115) RIECK Das Petitionsrecht nach deutschem Staatsrecht, S. 43.

116) HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 45.

117) Mit dieser Argumentation wendet sich auch DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 18 dagegen, die förmlichen Rechtsbehelfe dem Art. 17 GG zu unterstellen.

118) So auch KELLING Devolutiveffekt im Verwaltungsverfahren, Diss. Würzburg 1976, S. 323.
Zu den aus dem Devolutiveffekt resultierenden dogmatischen Schwierigkeiten für den Fall, daß man die förmlichen Rechtsbehelfe dem Art. 17 GG unterstellt, vgl. DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 19.

sind § 125 Abs. 2 RVO und § 91 SGG von Bedeutung; durch sie gilt die Frist zur Klageerhebung auch dann als gewahrt, wenn die Klageschrift bei einer anderen als der zuständigen inländischen Behörde eingereicht wird. Da eine Petition durch das Petitum möglicherweise auch die Voraussetzungen einer Klageschrift nach § 253 Abs. 2 ZPO und § 82 Abs. 1 VwGO aufweisen wird, bleibt also in diesen Fällen die Frist zur Klageerhebung durch das Einreichen der Petition gewahrt.

Kann die Petition eine Klageschrift, ein Rechtsmittel und einen förmlichen Rechtsbehelf unter Umständen ersetzen, so ist damit gleichzeitig festgestellt, daß Petitionen auch schon zu einem Zeitpunkt eingereicht werden können, da die förmlichen Verfahrensrechte noch zulässig sind¹¹⁹⁾.

Es ist also das Petitionsrecht den förmlichen Rechtsinstituten zeitlich nicht nachgeordnet¹²⁰⁾.

2. Petitionen im Bereich der Rechtsprechung

Im Bereich der Rechtsprechung sind Petitionen nur eingeschränkt zulässig.

Aus der in Art. 97 Abs. 1 GG garantierten Unabhängigkeit der Richter und der Trennung der Staatsfunktionen - die die rechtssprechende Gewalt der Kompetenz der Legislative und Exekutive entzieht und dem Richter nach Art. 92 GG anvertraut -

119) Doch wird, wie schon festgestellt wurde, eine besondere - mit einem förmlichen Rechtsinstitut oftmals verbundene - Frist durch eine Petition eben nur ausnahmsweise dort gewahrt, wo die Petition gleichzeitig die besonderen Voraussetzungen des förmlichen Rechtsinstitutes wahrt. In diesem Fall wäre aber auch dann die Frist als gewahrt anzusehen, wenn das förmliche Rechtsinstitut als Petition bezeichnet wird.

120) So im Ergebnis auch EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 67; HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 45.

folgt die Unzulässigkeit solcher Petitionen, die auf einen Eingriff in schwebende Gerichtsverfahren zielen¹²¹⁾.

Aus den gleichen Gründen sind grundsätzlich Petitionen nicht zulässig, mit denen die Aufhebung rechtskräftiger Entscheidungen begehrt¹²²⁾ wird. Ausnahmsweise brauchen jedoch Parla-mentspetitionen, welche die Aufhebung von Gerichtsentscheidungen zum Gegenstand haben, nicht als unzulässig zurückgewiesen werden, wenn sie analog § 140 BGB in Anträge auf legislative Folgenbeseitigung umgedeutet werden können¹²³⁾.

Die Volksvertretungen können jedoch immer solche Petitionen behandeln, die sich nur mittelbar auf Gerichtsentscheidungen beziehen, so zum Beispiel solche Eingaben, mit denen Gesetzesänderungen oder neue Gesetzesvorhaben unter Bezug auf richterliche Entscheidungen erstrebt werden. Voraussetzung dafür ist nur, daß die erstrebte Gesetzesnovelle in die Gesetzgebungskompetenz der angerufenen Volksvertretung fällt.

Zulässig sind auch solche Petitionen, mit denen ein bestimmtes Verhalten des Bundes oder eines Landes als Partei in einem Gerichtsverfahren begehrt oder gerügt wird oder die sich auf die Ermessensausübung bei einer gerichtlich für rechtmäßig erklärten behördlichen Maßnahme beziehen¹²⁴⁾.

121) ALTENHAIN Das Petitionsrecht in Bund und Ländern, S. 24; RIECK Das Petitionsrecht nach deutschem Staatsrecht, S. 87; SÜSTERHENN-SCHÄFER Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Koblenz 1950, Art. 17, Anm. II a.

122) Nach v. RÖNNE Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie, Bd. I, 3. A., 1870, S. 196 haben sich schon die Kammern in Preußen zu keiner Zeit in die materielle Entscheidung der Justizbehörden eingemischt, vielmehr solche Beschwerden wegen der verfassungsmäßigen Unabhängigkeit der Gerichte nach Art. 86 der Preußischen Verfassung unerörtert zurückgewiesen.

Zur inhaltsgleichen parlamentarischen Praxis des deutschen Bundestages vgl. die GRUNDSÄTZE für die Behandlung der an den Deutschen Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden vom 2. 3. 1977 in Ziffer 1.5.3.

123) DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 129 unter Hinweis auf eine Petition an den hessischen Landtag mit dem Inhalt, die Volksvertretung solle die Folgen eines offensichtlich falschen Gerichtsurteils beseitigen.

124) So die GRUNDSÄTZE für die Behandlung der an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden vom 2.3.1977 in Ziffer 1.5.3.

Insbesondere müssen auch solche Petitionen im Bereich der Judikatur geprüft und beschieden werden, deren Gegenstand der Dienstaufsicht unterliegt, also insbesondere den Geschäftsbetrieb oder die Justizverwaltung¹²⁵⁾ allgemein betreffen.

Gnadengesuche sind Petitionen^{125a)} und Gnadenentscheide deshalb Petitionsbescheide.

§ 12 Gemeinschaftliche Petitionen im Verhältnis zu plebiszitären Rechten

1. Gemeinschaftliche Petitionen

Auch Sammelpetitionen genießen den Schutz des Art. 17 GG. Die Zulässigkeit solcher Petitionen erstreckt sich nicht nur auf den Fall, in dem die Petition von jedem einzelnen Petenten unterschrieben worden ist. Sie ist vielmehr auch dann zu bejahen, wenn die Petition - ohne von einer juristischen Person herzurühren - unter einem Gesamtnamen abgefaßt wurde, solange die dahinter stehende Personengruppe erkennbar bleibt¹²⁶⁾. Die Einschränkung ergibt sich aus dem Erfordernis der Schriftlichkeit von Petitionen.

125) TROSSMANN Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, § 112, Rdn. 8.4.

Vgl. v. MOHL Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg, Bd. I, 1840, S. 422: "Nur Fälle von formeller Justizverweigerung, von Justiz-Verzögerung und von Handlungen des Richters, welche zu einer Ausübung des Oberaufsichtsrechtes des Königs Grund enthalten würden, sind zu einer Eingabe an die Stände, und zu einer Verwendung von ihrer Seite geeignet."

125a) OVG Rheinland-Pfalz, Urt. vom 29.6.1954, ZBR 1954, 279 ff. (281); SEUFFERT Über gerichtsfreie Akte und die Grenzen des Rechts, in: Festschrift für Gebhard Müller. Zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, hrsg. von Theo Ritterspach und Willi Geiger, Tübingen 1970, S. 498; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 71; RIECK Das Petitionsrecht nach deutschem Staatsrecht, S. 98; SCHÄTZLER NJW 1975, 1249.

126) So auch DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 17, Rdn. 26; DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 62.

Die von DÜRIG¹²⁷⁾ aufgeworfene Frage, ob jeder Petent einer Sammelpetition einzeln zu bescheiden sei, muß differenzierend beantwortet werden. Hat sich jemand einer Personengruppe angeschlossen, die unter einem Gesamtnamen petitioniert, so braucht nur ein Petitionsbescheid zu ergehen. Enthält jedoch die Petition die Namen jedes Beteiligten, so ist jeder Petent einzeln zu bescheiden, es sei denn, es ergäbe sich aus der Petition ein anderer Wille. Eine Verpflichtung des Petitionsadressaten zur Bescheidung jedes einzelnen Petenten entfällt auch, sofern die Petition nur eine Anschrift enthält.

Abweichende und für die zuständigen Stellen oder Volksvertretungen günstigere Regelungen zur Bescheidung von Masseneingaben enthält das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes in den §§ 17 bis 19. Diese Regelungen sind jedoch selbst auf das Petitionsverfahren vor den Exekutivorganen nicht anwendbar; denn sie setzen ein Verwaltungsverfahren, also nach § 9 VwVfG ein behördliches Verfahren voraus, das mit dem Erlaß eines Verwaltungsaktes oder mit dem Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages endet. Demgegenüber ist die Anwendbarkeit für jedes andere Verwaltungshandeln ausgenommen¹²⁸⁾, dem wie beim ablehnenden Petitionsbescheid der Regelungscharakter fehlt¹²⁹⁾.

127) DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 17, Rdn. 26 hält im Gegensatz zu der hier vertretenen Ansicht eine Bescheidung jedes einzelnen Petenten nur dort für erforderlich, wo aus der gemeinschaftlichen Petition erkennbar ist, daß sich alle Petenten als "Initiatoren" oder als "federführend" betrachten.

128) Vgl. dazu LEONHARDT in: Stelkens-Donk-Leonhardt, Verwaltungsverfahrensgesetz-Kommentar, München 1978, § 9, Rdn. 6; BORGS-MACIEJEWSKI in: Meyer-Borgs, Verwaltungsverfahrensgesetz-Kommentar, Frankfurt a. M. 1976, § 9, Rdn. 1; TSCHIRA-SCHMITT-GLAESER Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und des Freistaates Bayern, (Loseblatt) München 1976, § 9, Rdn. 1.4.

Zu weiteren Regelungen von Massenverfahren vgl. 29 I 3, 63 III, 69 II, 73 V Nr. 4, 74 V VwVfG; § 10 BImSchG.

129) Dazu näher unten S. 149 ff.

2. Bürgerinitiativen

Auch Bürgerinitiativen sind petitionsrechtlich relevant. Sie stellen verfassungstheoretisch wie politisch ein Novum dar. Ob sie Symptom einer Krise der politischen Institutionen oder erforderliches Korrektiv in der repräsentativen Demokratie sind, kann hier dahinstehen¹³⁰⁾. Die Bürgerinitiative ist als eine "Gruppe zur Anregung oder Durchsetzung gegenständlich begrenzten Verhaltens"¹³¹⁾ zu definieren¹³²⁾. Ihr Ziel kann die Bürgerinitiativgruppe^{132a)} durch gemeinschaftliche Petitionen zu erreichen suchen, ohne indes auf diese Aktionsmodalität festgelegt zu sein. Der verfassungsrechtliche Aktionsradius wird durch die Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 GG, 8 GG, 9 Abs. 1 GG¹³³⁾ und das Petitionsrecht nach Art. 17 GG markiert. Solange Bitten oder Beschwerden an Legislativ- oder Exekutivorgane des Staates gerichtet werden, bleibt die rechtliche Qualifizierung der Handlungsform als gemeinschaftliche Petition problemlos.

In der Regel schafft das Petitionsrecht den Bürgerinitiativgruppen jedoch zu wenig Zugang zum Staat¹³⁴⁾. Ihr Ziel ist im wesentlichen partizipatorischer Natur und nicht al-

130) Vgl. WALTER SCHMIDT VVDStRL 33 (1975) 205 ff.

131) Diese Definition gibt ACHTERBERG NJW 1978, 1995.

132) Vgl. weitere Begriffsbestimmungen unterschiedlichen Inhaltes bei MAYER-TASCH Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechts- und politikwissenschaftliches Problem, München 1977, S. 14, der entgegen dem Buchtitel in der Definition auch auf eine "Gruppierung von Staatsbürgern" und nicht auf den Begriff "Bewegung" abhebt. Weitere Definitionsnachweise dort, Fn. 16 und bei THAYSEN ZParl. 9 (1978) 89.

133) Sofern Bürgerinitiativgruppen von dem Grundrecht aus Art. 9 Abs. 1 GG Gebrauch gemacht haben, stellen sie sich als rechtsfähige bzw. nicht rechtsfähige Vereine im Sinne von § 21 ff. bzw. § 54 BGB, als BGB-Gesellschaften im Sinne von § 705 ff. BGB oder auch als Stiftungen des privaten Rechts dar.

134) Anders ISENSEE Bonn Aktuell 1977, 146, der das Petitionsrecht zum Zentralgrundrecht der Bürgerinitiative erhebt.

132a) Der Begriff ist von ACHTERBERG in NJW 1978, 1993 ff. geprägt worden.

lein auf die Kenntnissnahme und Bescheidung ihres Begehrens gerichtet¹³⁵⁾. Bürgerinitiativgruppen wollen die politische Willensbildung vorformen¹³⁶⁾, Regelungsdefizite ausschalten oder Entscheidungsvorgänge transparenter machen¹³⁷⁾. Sie suchen die politische Diskussionen¹³⁸⁾ und erstreben die Ausweitung partizipatorischer Strukturen¹³⁹⁾. In dieser Zielsetzung genießen sie den Schutz des Art. 17 GG nicht mehr und sind extrakonstitutionell, sofern sie sich auch des Volksbegehrens zur Erreichung ihres Zieles nicht bedienen. Deshalb können sie gleichwohl nicht ohne weiteres als verfassungswidrig bezeichnet werden, weil die Formen zulässiger Partizipation durch das Grundgesetz nicht abschließend

135) So im wesentlichen auch WALTER SCHMIDT JZ 1978, 294.

136) SCHEUNER Zeitschrift für evangelische Ethik 1 (1957), S. 34 ff. hat diese Formel geprägt. Sie ist vom BVerfG, Urt. v. 30.7.1958, BVerfGE 8, 104 (113) und im Beschluß v. 30.5.1962, BVerfGE 14, 121 (132) aufgegriffen worden.

137) Zu dieser Zielsetzung vgl. vor allem ACHTERBERG NJW 1978, 1995 und auch BARSCHEL ZRP 1978, 130.

138) So zu recht WALTER SCHMIDT VVDStRL 33 (1975) 194; auch WALTER SCHMIDT JZ 1978, 294.

139) Empirisches Material über die Zielsetzung von Bürgerinitiativen enthalten: Der Bericht einer Forschungsgruppe der Freien Universität Berlin "Zur Rolle und Funktion von Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik Deutschland und West-Berlin, Analyse von 61 Bürgerinitiativen", ZParl 14 (1973) 247 ff.; DITTBERNER ZParl 4 (1973) 194 ff.; GROSSMANN Bürgerinitiativen, Schritte zur Veränderung, Frankfurt 1971, S. 17 ff. Dem Drängen von Bürgerinitiativen nach stärkerer institutioneller Beteiligung ist schon mehrfach entsprochen worden, zum Beispiel durch die Bürgerbeteiligung an der Bauleitplanung mittels eines vorgezogenen Anhörungsverfahrens nach § 2 a BBauG; durch die Einrichtung eines Ausschusses für "Bürgerinitiativen und andere Eingaben" nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 der Landtagsgeschäftsordnung von Schleswig-Holstein. Auch die erneuten politischen und rechtlichen Erwägungen zur Schaffung einer Verbandsklage sind weitgehend durch die Existenz von Bürgerinitiativen veranlaßt worden.

geregelt werden¹⁴⁰⁾.

3. Volksbegehren, Volksentscheid

Das Grundgesetz sieht die plebiszitären Verfassungseinrichtungen Volksbegehren und Volksentscheid aufgrund der in der Weimarer Republik gemachten negativen Erfahrungen nur als Territorialplebiszit in den Art. 19 und 118 GG vor¹⁴¹⁾.

Darüber hinaus wird das Referendum auf Bundesebene - anders als in den Bundesländern - noch überwiegend für unzulässig

140) So zuletzt ACHTERBERG NJW 1978, 1997 und BLECKMANN JZ 1978, 217 ff. und HESSE Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 11. A., S. 61. Grundlegend zur Partizipation: ELLWEIN Das Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, 2. A., Köln/Opladen 1965, S. 251 ff.; ZILLESSEN Aus Politik und Zeitgeschichte, 12/1974, S. 3 ff.; SCHMITT-GLAESER VVDStRL 31, 179 ff.; DAGTOGLOU DVBl. 1972, 712 ff.; WALTER VVDStRL 31, 149 ff.; außerdem die Berichte von WALTER SCHMIDT VVDStRL 33, 183 ff. und BARTLSPERGER in VVDStRL 33, 229 ff.
Zur Vereinbarkeit der plebiszitären Elemente mit der repräsentativen Demokratie vgl. statt vieler SCHEUNER Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in: SCHEUNER Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften, hrsg. von Joseph Listl und Wolfgang Rüfner, Berlin 1978, S. 256; FRAENKEL Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Tübingen 1958, S. 5 ff.

141) Zu den Rechtsinstituten Volksbegehren und Volksentscheid siehe SCHAMBECK Das Volksbegehren, Tübingen 1971, S. 9 und C. SCHMITT Volksentscheid und Volksbegehren. Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie, Berlin und Leipzig 1927, S. 15, passim. Einen ausgezeichneten Überblick über die Vor- und Nachteile sowie die Praxis des territorialen Plebiszit vermittelt LOEWENSTEIN Verfassungslehre, 3. A., S. 271 ff.

gehalten¹⁴²⁾. Es findet jedenfalls in Art. 17 GG keine verfassungsmäßige Grundlage. Das entspricht im Ergebnis der ganz überwiegenden Ansicht im Schrifttum und in der Rechtsprechung¹⁴³⁾. Zur Begründung dieser Rechtsansicht verweisen DÜRIG, diesem folgend EITEL und das BVerfG darauf, das Volksbegehren und der Volksentscheid seien Rechtsinstitute des status activus und als solche mit dem Petitionsrecht nicht vereinbar¹⁴⁴⁾. Diese Argumentation ist zur Abgrenzung nur geeignet, solange man das Petitionsrecht nach Art. 17 GG nicht auch als Teilhaberecht erkennt¹⁴⁵⁾.

142) Vgl. zur gegenteiligen Ansicht neuerdings BLECKMANN JZ 1978, 217 ff. mit zahlreichen Nachweisen der h. M. Dagegen stehen sowohl die österreichische als auch die eidgenössische Demokratie diesen Rechtsinstituten positiv gegenüber, vgl. Kelsen Allgemeine Staatslehre, unveränderter Nachdruck der 1. A. 1925, Bad Homburg v. d. H., Berlin, Zürich 1966, S. 356 f.; RUCK Schweizerisches Staatsrecht, 3. A., Zürich, im Nachtrag 1957 - 1964, S. 221, 224.

143) Vgl. MEYENDRIESCH Entwicklung und Ausgestaltung des Petitionsrechts bis zum Bonner Grundgesetz und der Europäischen Menschenrechtskonvention, S. 41; v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., Art. 17, S. 509; WERNICKE in Bonner Kommentar, Art. 17 (Erstbearbeitung) Erl. II 4; MODEL-MÜLLER Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 8. A., Art. 17, Anm. 2; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 22; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 127; HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 92, der das Petitionsrecht als Surrogat für die plebiszitären Elemente bezeichnet; BVerfG, Urt. vom 30. 7. 1958, BVerfGE 8, 194 (115); dagegen nicht so eindeutig BVerfG, Urt. vom 11. 7. 1961, BVerfGE 13, 54 ff. (90); anderer Ansicht nur KORINEK Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat, S. 31, der in Art. 17 GG die verfassungsmäßige Grundlage für verschiedene Erscheinungsformen der Partizipation sieht.

144) DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 22; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 127; BVerfG, Urt. vom 30. 7. 1958, BVerfGE 8, 104 (115).

145) So aber die wohl h. M. im Schrifttum, vgl. dazu hier unten S. 137, Fn. 231 und außerdem die Nachweise des Streitstandes bei DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 26 - 30.

Doch auch ohne hier die Entscheidung über die Rechtsnatur des Petitionsrechts und die Grenzen von Rechtsformen demokratischer Teilhabe treffen zu müssen, ist die verfassungsmäßige Gleichstellung des Petitionsrechts mit dem Volksbegehren und dem Volksentscheid schon deshalb abzulehnen, weil die beiden letztgenannten Rechte eine entscheidende Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung beinhalten, während das Petitionsrecht - das in diesem Bereich nur als Bitte Ausdruck findet - Rechtswirkungen nur im Sinne einer Stellungnahme oder einer Anregung entfalten kann. Damit sind die Wesensunterschiede unverkennbar. Während das Petitionsrecht den staatlichen Entscheidungsprozeß nur im Vorfeld der Willensbildung zu beeinflussen vermag und diese Einflußnahme auch nicht für jede Petition konstatiert werden kann, stellen Volksbegehren und Volksentscheid Rechtsformen einer Mitentscheidung am gesetzgeberischen Initiativ- bzw. Sanktionsakt dar¹⁴⁶⁾.

4. Volksbefragung

Über Art. 29 GG hinaus hat auch die Volksbefragung im Grundgesetz keinen Niederschlag gefunden. Sie findet in Art. 17 GG keine verfassungsmäßige Grundlage, so sehr man auch die Notwendigkeit demokratischer Rückbindung bejahen mag. Die Volksbefragung dient sowohl in der Form der amtlich durchgeführten konsultativen als auch in der Form der nichtamtlich durchgeführten demoskopischen Befragung einer Vorklärung der öffentlichen Meinung. Sie soll dem Bundesgesetzgeber eine Entscheidungshilfe liefern und ist keine Grundrechtsausübung^{146a)}.

146) Vgl. zu diesen prägnanten Begriffen DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 22.

146a) So auch SCHOLTISSEK NJW 1952, 562; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 23; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 128; BRINKMANN Grundrechtskommentar zum Grundgesetz, Art. 17, Anm. I 1 d, S. 5; DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 22; vgl. auch BVerfG, Urteil v. 23.6.1958, BVerfGE 8, 42 (46); Urt. vom 30.7.1958, BVerfGE 8, 104 (115) und Urt. vom 30.7.1958, BVerfGE 8, 122.

Drittes Kapitel Der Petent

§ 13 Rechtssubjektsqualität

1. Personaler Geltungsbereich

Das Recht, Petitionen einzureichen, steht im Gegensatz zu Art. VII § 159 der Reichsverfassung von 1849 und in Art. 126 der Verfassung des Deutschen Reiches von 1919 nicht nur allen Deutschen, sondern "jedermann" zu. Deshalb dürfen nicht nur Deutsche, sondern auch Ausländer¹⁴⁷⁾ Bitten und Beschwerden einreichen¹⁴⁸⁾ und deren Entgegennahme, sachliche Prüfung und Bescheidung verlangen; denn der Verfassungsgeber hat durch den Gebrauch des Wortes "jedermann" kenntlich gemacht, daß das Petitionsrecht nicht an die deutsche Staats- und Volkszugehörigkeit gebunden ist¹⁴⁹⁾.

147) Ausländer ist nach § 1 Abs. 2 AuslG jeder, der nicht Deutscher im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ist. Staatenlose und sujet mixte genießen also insoweit keine besondere Rechtsstellung.

148) Der das Petitionsrecht nur "jedem Staatsbürger" zusprechende § 75 Abs. 7 GO BT wird deshalb zu recht für verfassungswidrig gehalten, vgl. THORMANN DÖV 1961, 889; BRINKMANN Grundrechts-Kommentar zum Grundgesetz, Art. 17, Anm. I 1 a, S. 2; a. A. TROSSMANN Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, § 75, Rdn. 6, der erklärt, die Vorschrift sei nur "ungenau gefaßt".

149) LOENING VerwArch. Bd. 13 (1905), S. 15 ff. hat unter der Geltung von Art. 32 der Preußischen Verfassung die Frage eingehend untersucht, ob das Petitionsrecht auch Ausländern und nichtpreußischen Reichsangehörigen zustehe und gelangte dabei - der Praxis des Abgeordnetenhauses in Preußen entsprechend - zu dem Ergebnis, daß die beiden Häuser des Landtages in Ermangelung eines Verbotsgesetzes "zuständig, aber nicht verpflichtet" seien, Petitionen von Ausländern anzunehmen, zu beraten und darüber zu beschließen. Für die Petitionen von nichtpreußischen Reichsangehörigen stellte er (S. 31) fest: "Ein Beschluß, durch welchen Petitionen von Reichsangehörigen, die nicht preußische Staatsangehörige sind, von der Beratung und Beschlußfassung des Hauses grundsätzlich ausgeschlossen würden, während solche von preußischen Staatsangehörigen zugelassen werden, würde dem Art. 3 der Reichsverfassung zuwiderlaufen und wäre rechtsun- gültig."

Zweifelhaft ist, inwieweit sich auch im Ausland lebende Ausländer auf das Grundrecht aus Art. 17 GG berufen können. Der Stellung des Staates als Territorialverband ist zu entnehmen, daß sich seine Rechtsordnung grundsätzlich nur auf diejenigen Menschen erstreckt, die entweder Angehörige des Verbandes, also Staatsangehörige sind, oder sich zumindest im Verbandsterritorium aufhalten¹⁵⁰⁾. Diesem Gedanken trägt Art. 23 GG Rechnung, indem es den Geltungsbereich des Grundgesetzes auf das Staatsgebiet geschränkt. Die Regelung findet ihren tieferen Sinn darin, daß Gesetze nur dort Geltung beanspruchen können, wo die sie tragende Staatsgewalt wirksam ist und daß der Staatsgewalt andererseits die Macht fehlt, Wirksamkeit auch über den territorialen Geltungsbereich hinaus zu beanspruchen¹⁵¹⁾. Das Territorialprinzip könnte sich hier jedoch in Anbetracht dessen als ergänzungsbedürftig erweisen, daß es hier nicht darum geht, dem Individuum Verpflichtungen aufzuerlegen. Im Hinblick auf die Ausübung von Hoheitsgewalt mag die territoriale Beschränkung richtig sein. Hier geht es jedoch um die Frage, ob Berechtigter eines Grundrechts ein Ausländer sein kann, dem die territoriale Zugehörigkeit fehlt. Rechtstheoretisch muß eine solche Erweiterung des Kreises der Grundrechtsberechtigten nicht von vornherein abgelehnt werden; denn es ist durchaus denkbar, daß der staatliche Gesetzgeber bestimmte Rechte kraft seiner Gesetzgebungsgewalt sogar allen Menschen einräumt¹⁵²⁾. Die herrschende Ansicht im Schrifttum erkennt das Petitionsrecht als Menschenrecht im Sinne der Grundrechtssubjektivität und spricht es allen Menschen zu, ohne Ausführungen darüber zu machen, ob eine territoriale Zugehörigkeit zu fordern ist

150) Im Ausland lebenden Deutschen steht das Petitionsrecht deshalb zu.

151) Das Territorialprinzip, nach dem Staatshoheit nur in den Grenzen des deutschen Staatsgebietes ausgeübt werden darf, ist heute herrschend, vgl. STERN Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, München 1977, § 7 I 3, S. 194; DOEHRING Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 98 f.

152) So auch MAUNZ Deutsches Staatsrecht, 22. A., § 13 II 3 a, S. 104.

oder nicht¹⁵³⁾.

Mitunter wird auf die territoriale Beschränkung bewußt in dem Glauben verzichtet, in der Zuständigkeit ein Korrektiv für das Fehlen einer "Bewohner-Klausel" zu finden¹⁵⁴⁾. Es ist einzuräumen, daß nicht in der Bundesrepublik Deutschland lebende Ausländer die deutschen Stellen regelmäßig nur petitionieren werden, wenn eine sachliche Verbindung zur angerufenen Stelle Veranlassung dazu gibt. Ein Korrektiv könnte die Zuständigkeit des Petitionsadressaten jedoch nur dann bilden, wenn sie als Zulässigkeitsvoraussetzung mit der Folge zu charakterisieren wäre, daß eine an die unzuständige Stelle gerichtete Petition keine Rechtswirkungen aus Art. 17 GG zeitigte. Die Unzuständigkeit führt jedoch zu einer Verpflichtung des Petitionsadressaten, die Petition weiterzuleiten. Dieser Rechtsansicht kann deshalb nicht zugestimmt werden.

Die Entscheidung, in welchem Maße der personale Geltungsbereich des Petitionsrechts die territorialen Grenzen nach Art. 23 GG übersteigt, kann nur unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Petitionsrechts getroffen werden. Einerseits ist das Petitionsrecht kein positiviertes überstaat-

-
- 153) Vgl. zur herrschenden Ansicht: WOLFF-BACHOF Verwaltungsrecht III, 4. A., § 166 III c, S. 474; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 103; v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., S. 508; HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 37; HAMANN-LENZ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. A., S. 309; die GRUNDSÄTZE für die Behandlung der an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden in der 8. Wahlperiode vom 2. März 1977 in Ziffer 1.3.1; EMPFEHLUNGEN der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente vom 24. 10. 1966, herausgegeben am 9. 1. 1967 vom Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin in Anm. I a.
- 154) So EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 103; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 17, Rdn. 24, obwohl beide Autoren die Zuständigkeit zutreffenderweise nicht als Zulässigkeitsvoraussetzung verstehen. Vgl. zur Ablehnung dieser Rechtsansicht auch DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 50.

liches Menschenrecht, sondern ein nur kraft Gesetzes geltendes Recht¹⁵⁵⁾, so daß sich eine Notwendigkeit, dieses Recht allen Menschen ohne Rücksicht darauf zu gewähren, ob sie innerhalb des durch Art. 23 GG begrenzten Territoriums leben, nicht schon aus dem Wesen des Rechts ergibt. Andererseits ist es mit den Aufgaben des Petitionsrechts im Wertsystem der Grundrechte unvereinbar, nicht in der Bundesrepublik lebende Ausländer mit der Begründung fehlender territorialer Zugehörigkeit aus dem personalen Geltungsbereich des Grundrechts ausnahmslos auszuklammern.

Das Petitionsrecht hat die Aufgabe, die Integration zwischen dem Staat und dem zu diesem Zugang suchenden Individuum zu fördern¹⁵⁶⁾. Mit dieser Aufgabe des Petitionsrechts wäre es unvereinbar, wenn sein Schutz allen ausländischen, nicht in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Petenten versagt würde. Insbesondere erscheint es erforderlich, den Schutz des Art. 17 GG dann zu gewähren, wenn die - tatsächliche oder vermeintliche - Verletzung individueller, nicht notwendig eigener Rechte durch die deutsche Staatsgewalt gerügt wird. Zwar nehmen nicht in der Bundesrepublik Deutschland wohnende Ausländer an dem sich täglich wiederholenden Integrationsprozeß nicht regelmäßig teil¹⁵⁷⁾, doch stellen sie keinesfalls einen die Integration hindernden Faktor dar. Vielmehr wäre es mit den Zielen einer heute in zunehmendem Maße un-

155) Zu dieser Unterscheidung siehe vor allem MAUNZ Deutsches Staatsrecht, 22. A., § 13 II 3 b, S. 104 und v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., Art. 17, Anm. II 5, S. 508.

156) Vgl. den Nachweis hier oben S. 87, Fn. 82; außerdem KORINEK Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat, S. 24 ff.; THORMANN Die aktiven Statusrechte als Einrichtungsgarantien, Grundsatznormen und Auslegungsregeln, erläutert am Beispiel des Petitionsrechts (Art. 17 GG), Diss. Münster 1961, S. 26 ff.; HÄBERLE Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, 2. A., Karlsruhe 1972, S. 10.

157) Insoweit ist v. MUTIUS VerwArch. 1979, 168 zuzustimmen. Es kann diesem jedoch nicht eingeräumt werden, daß die Integrationsfunktion die Notwendigkeit einer personalen Eingrenzung auf die in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer erweise.

verzichtbaren übernationalen Integration¹⁵⁸⁾ unvereinbar, wenn die Petitionsadressaten nicht alle Petitionen sachlich zu prüfen und zu bescheiden hätten, mit denen die Verletzung individueller Rechte durch die deutsche Staatsgewalt behauptet wird; denn dort, wo der Staat in Verdacht steht, individuelle Rechte verletzt zu haben, kann er nicht, ohne eine erhebliche Vertrauenseinbuße hinzunehmen, darauf verweisen, er sei dem Ausländer aufgrund fehlender territorialer Zugehörigkeit keine Rechenschaft schuldig.

Die Forderung, die Schutzwirkungen des Art. 17 GG nicht ohne Ausnahme auf das Staatsgebiet nach Art. 23 GG zu beschränken, findet ihre Bestätigung in der weiteren Aufgabe des Petitionsrechts, neben der Rechtsweggarantie und dem Prinzip richterlicher Gesetzmäßigkeitskontrolle Mittel zur individuellen Rechtsbefriedigung zu sein¹⁵⁹⁾. Auch in Anbetracht dieser Zielsetzung erscheint es bedenklich¹⁶⁰⁾, solche Petitionen vom Schutz des Petitionsrechts auszunehmen, durch die eine tatsächliche oder vermeintliche Verletzung individueller, nicht notwendig eigener Rechte durch den Staat gerügt wird, sei es, daß sich der Petent beispielsweise mit der Petition gegen eine vollzogene Abschiebungsverfügung zur Wehr setzt, durch die er aus der Bundesrepublik Deutschland

158) Zu den besonderen Problemen der Integration im übernationalen Bereich siehe SMEND Integration, in: Evangelisches Staats-Lexikon, 2. A., Stuttgart, Berlin 1975, Spalte 1025.

159) Auch diese Aufgabe des Petitionsrechts ist unbestritten, vgl. dazu vor allem den Schlußbericht der ENQUETE-KOMMISSION für Fragen der Verfassungsreform, BT-Drucksache 7/5924, S. 64.

160) So auch v. MUTIUS VerwArch. 1979, 168, der jedoch die Ausdehnung des personalen Geltungsbereiches unter Bezugnahme auf die Entscheidung des OVG Münster vom 25. Juli 1978, NJW 1979, 281 nur für den Fall untersucht und bejaht, in dem die Ausübung des Petitionsrechts nach vollzogener Abschiebung durch die Ausweisungsverfügung einer Ausländerbehörde veranlaßt wird.

ins Ausland zurückbefördert würde¹⁶¹⁾ oder sei es, daß der Ausländer im Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland vermögenswerte Rechtspositionen zu wahren hat, die durch den Staat verletzt zu sein scheinen^{161a)}.

Außerdem besteht eine wesentliche Besonderheit des Grundrechtes der Petition in der Verpflichtung des Staates, individuellen Interessen außerhalb formaler Verwaltungs- und Rechtsmittelverfahren und auch noch nach deren Abschluß zur Kenntnis zu nehmen, zu prüfen und zu bescheiden, so daß durch Art. 17 GG das Monopol des Staates eingeschränkt wird, die Entscheidung darüber zu fällen, wann eine behauptete Rechtsverletzung erheblich und die Erlangung von Rechtsschutz möglich ist¹⁶²⁾. Auch diese Eigenart des Petitionsrechts spricht dafür, nicht bei uns lebenden Ausländern das Petitionsrecht zu gewähren, wenn sie mit der Petition die Verletzung individueller Rechte durch die deutsche Staatsgewalt behaupten.

2. Grundrechtsfähigkeit und Grundrechtsmündigkeit

Zu erörtern bleibt, an welche Lebenszeitpunkte die Grundrechtsträgerschaft (Grundrechtsfähigkeit) und die Grundrechtsmündigkeit als die Fähigkeit, das Grundrecht selbständig auszuüben, gebunden sind. Die Grundrechtsfähigkeit wird zurecht mit dem Zeitpunkt der Geburt verbunden; demgegenüber

161) Dieser Sachverhalt lag der Entscheidung des OVG Münster vom 25. 7. 1978, abgedruckt in NJW 1979, 281 zugrunde. Das Gericht vertritt die Ansicht, dem Ausländer stehe das Petitionsrecht auch nach Beendigung seines Aufenthaltes in der Bundesrepublik Deutschland noch zu. Die Entscheidung fordert Zustimmung; denn die gegenteilige Rechtsansicht brächte die untragbare Konsequenz mit sich, daß die Ausländerbehörde selbst durch Ausweisung darüber entscheiden könnte, wie lange dem Ausländer das Petitionsrecht zusteht.

161a) Dieser Gesichtspunkt ist insbesondere für Sozialversicherungsansprüche von Ausländern bedeutsam.

162) So auch die Entscheidung des OVG Münster, Urt. vom 25. 7. 1978, NJW 1979, 281.

bejaht die überwiegende Ansicht in der Lehre den Eintritt der Grundrechtsmündigkeit¹⁶³⁾ erst zu dem Zeitpunkt der Volljährigkeit¹⁶⁴⁾. Andere sehen Minderjährige in der Ausübung ihrer Grundrechte soweit wie in der Ausübung ihrer bürgerlichen Rechte beschränkt und erkennen deshalb den Minderjährigen von der Vollendung des siebten Lebensjahres an eine beschränkte Grundrechtsfähigkeit zu¹⁶⁵⁾.

Die Anwendbarkeit der Regelungen des BGB muß verneint werden. Zunächst handelt es sich nicht um Rechtsgeschäfte, sondern um die Fähigkeit zur Ausübung eines Grundrechtes. Auch erscheint die Übernahme des für das Minderjährigenrecht des BGB wichtigen Kriteriums "rechtlicher Nachteil" zur Abgrenzung hier nicht geeignet, geht es doch hier nicht um die Frage, ob ein noch nicht Volljähriger an eine rechtsgeschäftliche Erklärung gebunden werden darf, sondern im wesentlichen um die Frage, ob die zuständigen Behörden oder die Volksvertretungen die Petition eines Minderjährigen sachlich prüfen und bescheiden müssen und damit darum, ob eine Behörde an die Petition eines nicht Volljährigen gebunden ist. Da sich - abgesehen von der Wahlberechtigung nach Art. 38 Abs. 2 GG - der Verfassung keine Beschränkungen entnehmen lassen¹⁶⁶⁾, ist die Annahme einer starren Altersgrenze

163) Grundlegend zur Grundrechtsausübung durch Jugendliche HILDEGARD KRÜGER FamRZ 1956, 329 ff.; auch REUTER FamRZ 1969, 622 ff. und KUHN Grundrechte und Minderjährigkeit. Die Einwirkung der Verfassung auf die Rechtsstellung des jungen Menschen, Berlin 1965, insbesondere S. 104 ff. und 230 ff.

164) MATTERN Petitionsrecht, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuener, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 630; v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Art. 17, S. 508; ALTENHAIN Das Petitionsrecht in Bund und Ländern, S. 32; RIECK Das Petitionsrecht nach deutschem Staatsrecht, S. 71.

165) STEIN Staatsrecht, 6. A., § 24 IV 3; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 25.

166) So auch HESSE Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 11. A., S. 121, der deshalb die allgemeine Differenzierung zwischen Grundrechtsfähigkeit und Grundrechtsmündigkeit verneint und die Grundrechtsausübung Minderjähriger dem Erziehungsrecht der Eltern nach Art. 6 Abs. 2 GG unterstellt.

nicht gerechtfertigt. Vielmehr ist nur zu fragen, ob die Eingabe ein Petikum enthält. Es ist deshalb sachgerecht, die rechtliche Fähigkeit, Petitionen einzureichen, jedem zuzusprechen, der unter der Voraussetzung der Erkennbarkeit eines sinnvollen und vernunftbestimmten Willens¹⁶⁷⁾ fähig ist, seine Gedanken in einer Bitte und einer Beschwerde zu äußern¹⁶⁸⁾.

3. Petitionsfähigkeit juristischer Personen

Nach Art. 19 Abs. 3 GG stehen die Grundrechte auch inländischen juristischen Personen zu, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind¹⁶⁹⁾. Es sind deshalb zunächst diejenigen juristischen Personen und nicht rechtsfähigen Per-

167) Vgl. BGH, Beschl. v. 26. 11. 1954, BGHZ 15, 262 (265 f).

168) Ebenso schon v. MOHL Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. I, 1860, S. 230; BRINKMANN Grundrechtskommentar zum Grundgesetz, Art. 17, S. 1; DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 51; HAMANN-LENZ Grundgesetz-Kommentar, Art. 17, S. 310; OVG Berlin, Urt. vom 26. 8. 1975, JuS 1976, 465; § 1 Abs. 2 des Berliner Gesetzes über die Behandlung von Petitionen vom 25. 11. 1969 (GVBl. S. 2511); die GRUNDSÄTZE für die Behandlung der an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden vom 2. 3. 1977 in Ziffer 1.3.1; HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 40; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 110.

169) Die Einbeziehung der juristischen Person in den Schutzbereich der Grundrechte ist keine Errungenschaft des Grundgesetzes. Schon nach § 93 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung vom 14. 8. 1919 hatte "jeder Staatsbürger und jede juristische Person, die in Bayern ihren Sitz hat" das Recht zur Beschwerde wegen der Verletzung verfassungsmäßiger Rechte.

sonenvereinigungen¹⁷⁰⁾ unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 GG grundrechtsfähig, die dem Zivilrecht zugeordnet werden können. Gegen die Anwendung von Art. 17 auf Personenvereinigungen bestehen keine Bedenken¹⁷¹⁾. Bei der Prüfung, ob die juristische Person dem Zivilrecht zuzurechnen ist, darf jedoch nicht auf die Organisationsform abgehoben werden; denn es entfällt die Grundrechtsberechtigung unter Umständen dort, wo sich eine juristische Person des öffentlichen Rechts zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben einer privatrechtlichen Organisationsform bedient. Damit ist noch nicht geklärt, ob auch inländische¹⁷²⁾ juristische Personen des öffentlichen Rechts Grundrechtssubjektivität genießen. Diese Frage mündet in dem komplexen Rechtsproblem, das oftmals unter dem Stichwort "Grundrechts-

-
- 170) Der Schutzbereich des Art. 19 Abs. 3 GG ist nicht auf juristische Personen beschränkt, da die Grundrechte aus Art. 9 Abs. 1 und 3 GG auch nicht rechtsfähige Verbindungen gewährleisten und dieser Schutz leerlaufen würde, wollte man dann nach Art. 19 Abs. 3 GG solchen Zusammenschlüssen die Grundrechtsfähigkeit versagen, vgl. für OHG und KG sowie sonstige wirtschaftliche Personenvereinigungen BVerfG, Teilurt. vom 5. 8. 1966, BVerfGE 20, 162 ff.; BVerfG, Beschl. vom 19. 12. 1967, BVerfGE 23, 12 ff.; für Religionsgesellschaften, politische Parteien und Vereinigungen BVerfG, Beschl. vom 21. 2. 1957, BVerfGE 6, 273 ff.; BVerfGE 6, 273 ff.; BVerfG, Urt. vom 29. 7. 1959, BVerfGE 10, 89 ff.; BVerfG, Beschl. vom 16. 10. 1968, BVerfGE 24, 236 ff.; BVerfG, Beschl. vom 13. 1. 1971, BVerfGE 30, 112 ff.
- 171) Regelmäßig wird die Berufung auf die Grundrechte aus den Art. 37 Abs. 1, 10, 13, 14, 17 bejaht werden können, vgl. BVerfG, Beschl. vom 26. 2. 1954, BVerfGE 3, 359 ff.; BVerfG, Urt. vom 20. 7. 1954, BVerfGE 4, 7 ff.; BVerfG, Urt. vom 14. 12. 1965, BVerfGE 19, 206 ff.
- 172) Für ausländische juristische Personen oder nicht rechtsfähige Personenverbindungen kommt es auf die Zugehörigkeit zum öffentlichen oder privaten Recht nicht an, vgl. ACHTERBERG Die Bedeutung des Rechtsverhältnisses für die Grundrechtssubjektivität von Organisationen in: Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, hrsg. von Dieter Wilke und Harald Weber, München 1977, S. 34, MEESEN JZ 1970, 602 ff.

fähigkeit der öffentlichen Hand" diskutiert wird¹⁷³⁾. Sofern man den Streit um die generelle Grundrechtsfähigkeit der öffentlichen Hand nicht schon positiv durch den Verfassungsgeber entschieden glaubt¹⁷⁴⁾ und man sich deshalb durch den Soweit-Satz des Art. 19 Abs. 3 GG nicht nur zur Prüfung individueller Vereinbarkeit eines bestimmten Grundrechts mit einer konkreten juristischen Person des privaten oder öffentlichen Rechts veranlaßt sieht, bleibt Raum, daran zu zweifeln, daß der Staat mit seinen in den Staatsaufbau inkorporierten Körperschaften grundsätzlich petitionsfähig ist.

Diese Zweifel liegen im Wesen der Grundrechte, die ursprünglich gegen den Staat gerichtet und der Freiheitssicherung des Einzelnen in seinem Verhältnis zum Staat zu dienen bestimmt waren¹⁷⁵⁾ und darin begründet, daß diese negatorische Komponente auch heute noch wesentlicher Bestandteil dieser Grundrechte ist. Durch diese Argumentation wird die grundsätzliche Grundrechts- und damit auch Petitionsunfähigkeit der öffentlichen Hand gerechtfertigt.

173) Zum Streitstand vgl. aus den neueren Stellungnahmen insbesondere ACHTERBERG Die Bedeutung des Rechtsverhältnisses für die Grundrechtssubjektivität von Organisationen in: Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, S. 1-37; BETHGE JA 1978, 533 ff.; STARCK JuS 1977, 732 ff.; DERKSEN Zur Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen, Diss. Münster 1977, insbesondere S. 90 ff.; SIEPERMANN DÖV 1975, 267 ff. und speziell zur Grundrechtssubjektivität von Gemeinden SCHNAPP Der Städtetag 1969, 534 ff.; BETHGE Der Städtetag 1970, 66 ff., BVerfG, Beschl. vom 2.5.1967, BVerfGE 21, 362 (369 ff.); BVerfG, Urт. vom 27.7.1971 BVerfGE 31, 315 (321 ff.); BVerfG, Beschl. vom 7.6.1977, BVerfGE 45, 63 (78 ff.); BETTERMANN NJW 1969, 1324 ff.; SCHNAPP Soziale Sicherheit, Zeitschrift für Sozialpolitik 1970, S. 201 ff.

174) So aber BETTERMANN NJW 1969, 1321 ff.; diesem folgend SCHNAPP Soziale Sicherheit, S. 199 ff.; wohl auch SEIBT Der Städtetag 1962, 462 ff. Für einen solchen Willen des Verfassungsgebers scheint zu sprechen, daß man sich in der Sitzung des Allgemeinen Rechtsausschusses am 25. 1.1949 auf die Verwendung des Begriffes "juristische Person" für Art. 19 Abs. 3 GG mit der Begründung einigte, andere zur Diskussion stehende Begriffe umfaßten nicht alle juristischen Personen des privaten und des öffentlichen Rechts, vgl. MATZ in: JÖR, Bd. I, neue Folge, S. 183.

175) Vgl. statt vieler: GRABITZ Freiheit und Verfassungsrecht, S. 15.

Dennoch ist es nicht richtig, die Petitionsfähigkeit für den Staat absolut zu verneinen, lassen sich doch einige Teile des Staates eher als Verwirklichung grundrechtlichen Freiheitsraumes denn als Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in staatlich hoheitlicher Kompetenzausübung begreifen. Es erscheint deshalb nicht sachdienlich zu behaupten, es sei ein "etatistisches Schelmenstück", den Staat zum Grundrechtsbegünstigten machen zu wollen¹⁷⁶⁾. Es wäre auch falsch zu folgern, hier sollten Grundrechte gegen denjenigen ins Feld geführt werden, der regelmäßig ihr Gläubiger ist¹⁷⁷⁾. Die Annahme der Grundrechtssubjektivität einiger Teile der öffentlichen Hand wird sich stattdessen in vielen Fällen im Sinne einer Bestandssicherung bestimmter öffentlicher Einrichtungen, also für den Bürger und nicht gegen ihn auswirken¹⁷⁸⁾. Grundrechtsfähigkeit ist jedoch nur denjenigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu konzedieren, die dem Lebensbereich des Bürgers zuzuordnen sind, der durch die als verletzt gerügten Grundrechte geschützt ist. Dem ist nicht entgegenzuhalten, das Handeln des Staates stelle sich aus der Sicht des Bürgers als Kundgabe einer letztlich einheitlichen Staatsgewalt dar; denn einerseits sind die Erscheinungsformen viel zu komplex, als daß dieser Einwand mehr als nur eine Leerformel darstellen könnte, andererseits erweist sich die Sicht des Bürgers hier letztlich als unmaßgeblich, da es bei der Prüfung teilweiser Grundrechtssubjektivität des Staates primär um das Verhältnis Staat - Staat und nicht um das Verhältnis Bürger - Staat geht. Zu recht werden deshalb Ausnahmen der generellen Grundrechtsfähigkeit für Kirchen, Universitäten und Rundfunk-

176) So aber DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 19, Abs. 3, Rdn. 36.

177) Nur wenn das beabsichtigt wäre, könnte von einem "diаметralen Gegensatz zum Wesen der Grundrechte" die Rede sein, - vgl. dazu BETHGE JA 1978, 534.

178) In diesem Sinne auch BURMEISTER Vom staatsbegrenzenden Grundrechtsverständnis zum Grundrechtsschutz für Staatsfunktionen, Frankfurt a. M. 1971, S. 102.

anstalten anerkannt¹⁷⁹⁾.

Sämtlichen juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind zur Wahrung des Prinzips der Waffengleichheit die Verfahrensgrundrechte aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und Art. 103 Abs. 1 GG zuzusprechen¹⁸⁰⁾.

Auch die Selbstverwaltungskörperschaften genießen - wie ACHTERBERG¹⁸¹⁾ nachgewiesen hat - eine partielle Grundrechtssubjektivität, die soweit reicht, wie die Gemeinden und Gemeindeverbände dem Staat in einem Rechtsverhältnis gegenüberstehen, also nicht mit der Erfüllung staatlicher Auftragsangelegenheiten befaßt sind¹⁸²⁾.

179) Vgl. ausdrücklich BVerfG, Beschl. vom 7. 6. 1977, BVerfGE 45, 63 (79); für Grundrechtssubjektivität von Kirchen auch EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 120, ansonsten aber ablehnend.

180) BVerfG, Urt. vom 16. 1. 1957, BVerfGE 45 (49), BVerfG, Beschl. vom 3. 10. 1961, BVerfGE 13, 132 (140).

181) ACHTERBERG Bedeutung des Rechtsverhältnisses für die Grundrechtssubjektivität von Organisationen in: Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, S. 27.

182) Im Ergebnis so auch SCHNAPP Der Städtetag 1969, 538; TILMAN HERZOG Grundrechtssubjektivität überindividueller, privatrechtlicher und öffentlichrechtlicher Funktionseinheiten, Diss. Münster 1969, S. 91; RAUBALL Gemeindeordnung für NW, 2. A., § 1, Anm. 4; HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 39; OVG Münster, Urt. vom 21. 2. 1959, OVG 14, 377 (380); PAGENKOPF Kommunalrecht, Bd. I, Verfassungsrecht, 2. A., Köln, Berlin, Bonn, München 1975, S. 32; BayVG, Entsch. vom 12. 12. 1977, VerwRspr. 1978, 770 (774); anderer Auffassung BVerfG, Beschl. vom 21. 5. 1968, BVerfGE 23, 353 (372), BVerfG, Beschl. vom 4. 2. 1969, BVerfGE 25, 198 (205); OVG Münster, Urt. vom 27. 3. 1968, OVG 24, 22 (27), Urt. vom 4. 8. 1972, OVG 28, 291 (292); BETHGE Der Städtetag 1970, 66 ff.; OERTER in v. Loebell, Gemeindeordnung für das Land NW, Kommentar, 3. A., Wiesbaden 1976, § 1 Anm. 7; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 17, Rdn. 28; FUSS DVBl. 1958, 744; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 118 f.

Ohne Differenzierung bejahte schon die Bayerische Verfassung vom 26. 5. 1818 die Grundrechtsfähigkeit von Gemeinden. Nach Titel VII § 21 hatte "jeder einzelne Staatsbürger, sowie jede Gemeinde" das Recht, "Beschwerden über Verletzung der constitutionellen Rechte" bei der Ständeversammlung anzubringen.

Speziell gegen die Anwendung des Petitionsrechts auf diese grundrechtsfähigen Organisationen der öffentlichen Hand bestehen keine Bedenken. Art. 17 ist inhaltlich nicht auf natürliche Personen begrenzt, wie zum Beispiel die Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2, Art. 3 Abs. 2, Art. 6 und Art. 16 GG, also seinem Wesen nach gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auf die vor genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts anwendbar¹⁸³⁾.

§ 14 Petitionsrecht in Sonderstatus- verhältnissen

Es ist zu prüfen, ob auch die Angehörigen der sogenannten besonderen Gewaltverhältnisse Besonderheiten bei der Ausübung des Petitionsrechts unterliegen.

Die schon in der Weimarer Republik in Zweifel gezogene These, die Grundrechtsgeltung sei in den sogenannten besonderen Gewaltverhältnissen ausgeschlossen, wird heute zu recht

183) Nach der Rechtssprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes genießen alle öffentlich-rechtlich eingerichteten und organisierten juristischen Personen den Schutz des Petitionsrechts, wenn sie sich mit Initiativen, Vorschlägen oder sonstigen Petita an andere staatlichen Organisationen wenden, vgl. dazu ERMACORA Der Verfassungsgerichtshof, Graz 1956, S. 337 und ANTONIOLLI Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1954, S. 134 ff.

einhellig abgelehnt¹⁸⁴⁾. Wenngleich diese Rechtsverhältnisse keinen grundrechtsfreien Raum beanspruchen, so könnten sie doch ihre Aufgaben nicht erfüllen, wenn der durch die Grundrechte begründete Status des Einzelnen in diesen sogenannten besonderen Gewaltverhältnissen keinen Einschränkungen unterworfen wäre. Damit soll dem besonderen Gewaltverhältnis das Wort nicht im Sinne eines Sonderrechtsverhältnisses geredet werden, ergibt doch eine Bestandsaufnahme dieses Begriffes, daß ihm der Kernbereich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes¹⁸⁵⁾ entzogen wurde; denn gleichgültig, wie man bis zu diesem Zeitpunkt die Behauptung zu rechtfertigen bemüht war, für Grundrechtseinschränkungen im Strafgefangenen-, Beamten-, Wehrdienst- und Schulverhältnis keiner Ermächtigungsgrundlage zu bedürfen - ob man sich auf *privates*¹⁸⁶⁾ oder *öffentliches Hausrecht*¹⁸⁷⁾ auf eine Analogie zu den Allgemeinen Geschäftsbedingungen des bürgerlichen Rechts¹⁸⁸⁾ oder auf die Anstaltspolizeige-

-
- 184) Für die herrschende Meinung zur Zeit der Weimarer Reichsverfassung vgl. ANSCHÜTZ Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, Kommentar, 14. A., Berlin 1933, S. 517 f. und HÖFNER Artikel 126. Petitionsrecht (Bitt- und Beschwerderecht), in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Kommentar zum Zweiten Teil der Reichsverfassung, Bd. II, Artikel 118 - 142, 1930, S. 176 ff. und 180 ff. Für die heute herrschende Meinung siehe insbesondere v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., S. 135; HERBERT KRÜGER NJW 1953, 1372; HESSE Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 11. A., S. 138; FISCHBACH DVBl. 1951, 100; BÖTTCHER Die politische Treuepflicht der Beamten und Soldaten und die Grundrechte der Kommunikation, Diss. München 1966, S. 91.
- 185) Grundlegend BVerwG, Beschl. vom 14.3.1972, BVerfGE 33, 1 = DÖV 1972, 561 ff. für die Grundrechte von Strafgefangenen, darauf bezugnehmend BVerwG, Urt. vom 25.7. 1972, BVerwGE 46, 1.
- 186) So vor allem PETERS Lehrbuch der Verwaltung, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1949, S. 114, dessen Rechtsansicht aus einer zivilistischen Betrachtungsweise des Rechtsverhältnisses zwischen Staat und Bürger resultiert.
- 187) Vgl. SCHOLZ Die heutige Problematik des Hochschuldisziplinarrechts, Diss. Freiburg 1968, S. 13 m. w. N.
- 188) So THIEME DÖV 1956, 523.

walt¹⁸⁹⁾ berief oder ob man die Lehre vom Sonderrechtsverhältnis mit dem Zweck des besonderen Gewaltverhältnisses¹⁹⁰⁾ und die Natur der Sache¹⁹¹⁾ oder die verfassungsrechtliche Institutionalisierung dieser Rechtsverhältnisse¹⁹²⁾ begründete -, das Bundesverfassungsgericht hat die Möglichkeit zur Einschränkung von Grundrechten ohne gesetzliche Grundlage verneint und damit allen Versuchen widersprochen, den Vorbehalt des Gesetzes in Rechtsverhältnissen dieser Art nicht gelten zu lassen.

Dennoch sind Intensität und Quantität von Grundrechtseingriffen in den vier klassischen besonderen Gewaltverhältnissen größer als in den übrigen Rechtsverhältnissen des Bürgers zum Staat. Das zu negieren, kann nicht beabsichtigt sein, weil es im Ergebnis die Auflösung dieser Rechtsverhältnisse und damit einen Verzicht auf wesentliche Strukturelemente des Staates mit sich brächte; denn es bedarf keiner weiteren Erklärung, daß zum Beispiel der Strafvollzug in seiner heutigen Form nicht aufrecht zu erhalten wäre, wenn sich jeder einsitzende Straftäter auf die Freiheit zur jederzeitigen gemeinschaftlichen Petition mit beliebigen Dritten berufen könnte.

Da jedoch wesentliche Einschränkungen des Petitionsrechts - anders als die Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis es vor-

189) Zum Ursprung des Begriffs der Anstaltspolizeigewalt vgl. OTTO MAYER Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. II, 3. A., München, Leipzig 1924, unveränderter Nachdruck, Berlin 1969, S. 284 f.

190) OLG Celle, Beschl. vom 25. 11. 1969, NJW 1961, 692 f.; OBERMAYER Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt, Stuttgart, München, Hannover 1956, S. 117 ff. So auch EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 131, der diese Sonderstatusverhältnisse noch als Raum ohne Geltung des Gesetzesverhältnisses verstand.

191) OTTO MAYER Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. II, unveränderter Nachdruck der 3. A. von 1924, S. 286, Fn. 4.

192) So die überwiegende Meinung, vgl. v. MÜNCH JZ 1958, 73 f.; MANN DÖV 1960, 410; BVerwG, Urt. vom 20. 6. 1958, JZ 1958, 736 ff.

sah - nur durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes angeordnet werden dürfen, soll im folgenden von Sonderstatusverhältnissen und nicht von besonderen Gewaltverhältnissen die Rede sein¹⁹³⁾. Dadurch wird eine Entwicklung gekennzeichnet, durch die einerseits die Besonderheiten dieser Rechtsverhältnisse gewahrt blieben, andererseits aber klargestellt wurde, daß der rechtliche Maßstab für Grundrechtseinschränkungen dergleiche ist, wie in den übrigen Rechtsverhältnissen des Bürgers zum Staat.

Dürfen deshalb wesentliche Einschränkungen des Petitionsrechts auch in Sonderstatusverhältnissen nur durch oder aufgrund Gesetzes erfolgen, so bleibt zu klären, welche Eingriffe legitimiert werden können. Diese Frage kann aufgrund der wesensbedingten Unterschiedlichkeit der einzelnen vorgenannten¹⁹⁴⁾ Sonderstatusverhältnisse nicht allgemein, sondern nur für das jeweilige Rechtsverhältnis beantwortet werden.

193) Dieser Terminus wird auch von HESSE Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 11. A., S. 137 verwendet. In Abkehr vom Begriff des besonderen Gewaltverhältnisses sprechen WOLFF-BACHOF Verwaltungsrecht I, 9. A., § 32 IV c, S. 212 von "verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnissen", ERICHSEN Besonderes Gewaltverhältnis und Sonderverordnung. Rückschau und Ausblick, in: Fortschritt des Verwaltungsrechts, Festschrift für Hans J. Wolff zum 75. Geburtstag, im Namen seiner Schüler, hrsg. von Christian Friedrich Menger, München 1973, S. 219 ff. von "verwaltungsrechtlichen Sonderverbindungen" und FUSS DÖV 1972, 765 von "personalen Kontaktverhältnissen".

194) Es erübrigt sich, hier über die vier klassischen Sonderstatusverhältnisse hinaus auch ähnliche Rechtsverhältnisse - wie zum Beispiel Anstaltsverhältnisse - in Betracht zu ziehen, weil Einschränkungen nicht einmal für alle vier klassischen Sonderstatusverhältnisse, sondern nur für die Strafgefangenen, Beamten und Soldaten bzw. Dienstleistenden im Zivildienst zu gerechtfertigten sind.

1. Petitionen von Strafgefangenen

Der Strafvollzug erfordert keine Einschränkungen des individuell ausgeübten Petitionsrechts¹⁹⁵⁾. Insbesondere erscheint es nicht notwendig, das Petitionsrecht auf Petitionen im eigenen Interesse zu beschränken. Das Strafvollzugsgesetz vom 16. März 1976¹⁹⁶⁾ entspricht dieser Feststellung nicht; denn es gewährt dem Strafgefangenen in Art. 108 Abs. 1 StrVollzG das Recht zu Wünschen, Anregungen und Beschwerden nur für diejenigen Angelegenheiten, die diesen selbst betreffen. Damit sind zunächst altruistische Petitionen unzulässigerweise ausgeschlossen¹⁹⁷⁾. Darüber hinaus ist bei dem Gesetzeswortlaut des § 108 Abs. 1 StrVollzG¹⁹⁸⁾ fraglich, ob der Gefangene das Recht zu solchen Petitionen haben soll, deren Inhalt sich als staatsbürgerliche Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung darstellt; denn der Gesetzeswortlaut verleitet dazu, unzulässigerweise auch diese Petitionen zu unterbinden. Faktisch werden die so bewirkten Eingriffe nur dadurch vermindert, daß nach § 26 Abs. 2 StrVollzG eine Überwachung von Schreiben Strafgefänger

195) Im Ergebnis herrschende Meinung: v. MÜNCH JZ 1958, 76; ULE VVDStRL 15, 138; HERBERT KRÜGER ZBR 1956, 311; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 32; DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 72.

196) BGBl. 1976 I, S. 581 - 612.

197) So ausdrücklich auch HAMANN-LENZ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. A., Art. 17, S. 309.

198) Art. 108 StrVollzG ist dem Titel "Rechtsbehelfe" zu unrecht unterstellt. Sein Text lautet:

1) Der Gefangene erhält Gelegenheit, sich mit Wünschen, Anregungen und Beschwerden in Angelegenheiten, die ihn selbst betreffen, an den Anstaltsleiter zu wenden. Regelmäßige Sprechstunden sind einzurichten.

2) Besichtigt ein Vertreter der Aufsichtsbehörde die Anstalt, so ist zu gewährleisten, daß ein Gefangener sich in Angelegenheiten, die ihn selbst betreffen, an ihn wenden kann.

3) Die Möglichkeit der Dienstaufsichtsbeschwerde bleibt unberührt.

an die Europäische Kommission für Menschenrechte, die Volksvertretungen des Bundes und der Länder sowie an deren Mitglieder nicht stattfindet, soweit die Schreiben an die Anschrift dieser Volksvertretungen gerichtet sind und den Absender zutreffend angeben.

Dagegen könnte das gemeinschaftlich ausgeübte Petitionsrecht des Strafgefangenen Beschränkungen unterworfen werden¹⁹⁹⁾. Die Beschränkungen dürfen jedoch nur soweit reichen, wie Kontaktaufnahmen mit Mitgefangenen oder der Außenwelt den Zweck des Strafvollzuges²⁰⁰⁾ vereiteln oder seine Durchführung erheblich erschweren²⁰¹⁾. Vielmehr ist darauf abzustellen, ob und inwieweit es den Gefangenen gestattet ist, untereinander oder mit Dritten Verbindung aufzunehmen. Soweit solche Kontaktaufnahmen zulässig sind, müssen auch gemeinschaftliche Petitionen gestattet sein. Wenn also Gefangene nicht in einer Einzelzelle untergebracht sind, oder wenn sie sich nach § 17 Abs. 2 Satz 1 StrVollzG während der Freizeit in Gemeinschaft mit anderen Strafgefangenen aufhalten oder nach § 11 Abs. 1 StrVollzG einer Außenbeschäftigung nachgehen oder sich nach § 13 StrVollzG im Urlaub befinden, fordert die Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Strafvollzuges keine Beschränkungen des gemeinschaftlich ausgeübten Petitionsrechts²⁰²⁾.

199) Anders nur v. MÜNCH JZ 1958, 76, der dem gemeinschaftlich ausgeübten Petitionsrecht im Sonderstatusverhältnis des Strafvollzuges die Aufgabe beimißt, Schutz vor Repressalien zu bieten, aber dabei verkennt, daß die jederzeitige Möglichkeit gemeinschaftlicher Petitionen mit einem geordneten Strafvollzug unvereinbar ist.

200) Zu den Aufgaben des Strafvollzuges vgl. § 2 StrVollzG.

201) Dagegen haben sich ULE VVDStRL 15, 138, v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., S. 509, BRINKMANN Grundrechts-Kommentar zum Grundgesetz (Loseblatt), Bonn 1967 ff., Art. 17, S. 13 für die generelle Unzulässigkeit gemeinschaftlicher Petitionen im Strafvollzug ausgesprochen.

202) Im Prinzip so auch HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 80 und EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 152.

Obwohl ein ordnungsgemäßer Strafvollzug also in den dargestellten Grenzen eine Beschränkung des gemeinschaftlichen Petitionsrechts fordert, enthält das Strafvollzugsgesetz keine besondere Ermächtigungsgrundlage. Beschränkt werden kann das gemeinschaftliche Petitionsrecht im Sonderstatusverhältnis des Strafvollzuges deshalb nur durch Anordnungen nach § 4 Abs. 2 StrVollzG, die zur Aufrechterhaltung der Sicherheit oder zur Abwendung einer schwerwiegenden Störung der Ordnung der Anstalt unerläßlich sind²⁰³⁾.

2. Beamte als Träger des Petitionsrechts

Gegenständlich ist das Petitionsrecht im Sonderstatusverhältnis der Beamten keinen Beschränkungen unterworfen. Das Beamtenrechtsrahmengesetz setzt in § 60 deshalb die Befugnis zu Anträgen und Beschwerden voraus. Demgegenüber normiert das Bundesbeamtengesetz in § 171 Abs. 1 BBG ausdrücklich: "Der Beamte darf Anträge und Beschwerden vorbringen." Dieser Norm entsprechen im wesentlichen auch die Landesbeamtengesetze²⁰⁴⁾.

Obwohl der Beamte den Gegenstand seiner Petition genauso frei wählen kann wie jeder andere Bürger, so unterliegt er doch im Gegensatz zu jenem bei der Abfassung und beim Einreichen von Petitionen nach den hergebrachten Grundsätzen des Beamtentums bestimmten gesteigerten Grundpflichten, aus denen sich förmliche und inhaltliche Beschränkungen des Pe-

203) Ähnlich wie hier im Ergebnis BVerfG, Beschl. vom 1.8. 1978, BVerfGE 49, 24 ff. (57), allerdings ohne Bezugnahme auf das Strafvollzugsgesetz.

204) Vgl. § 179 Abs. 1 NW LBG; § 109 Abs. 1 BW LBG; Art. 182 Abs. 1 Bay BG; § 178 Abs. 1 Berl. BG; § 159 Abs. 1 Br BG; § 111 Abs. 1 Hmb BG; § 181 Abs. 1 H BG; § 100 Abs. 1 N BG; § 217 Abs. 1 RP LBG; § 189 Abs. 1 S BG; § 181 Abs. 1 SH LBG.

titionsrechts ergeben können. Nach § 36 Satz 2 BRRG hat das Verhalten des Beamten und damit auch sein Petitionieren der Achtung und dem Vertrauen gerecht zu werden, die der Beruf des Beamten erfordern. Was im einzelnen zu den Anforderungen gehört, die vom Beruf des Beamten an dessen Verhalten gestellt werden, entzieht sich einer abschließenden Darstellung. Beim Abfassen und Einreichen einer Bitte oder Beschwerde können sich zum Beispiel die Pflichten zur Achtung, zur Beratung und Unterstützung des Vorgesetzten nach § 37 Satz 1 BRRG, zur Unparteilichkeit, Gerechtigkeit, Uneigennützigkeit nach den §§ 35 Abs. 1 Satz 1, 36 Satz 2 BRRG zur Verschwiegenheit nach § 30 BRRG, zum Bekenntnis und Eintreten für die freiheitlich demokratische Grundordnung nach § 35 Abs. 1 Satz 2 BRRG und zur Mäßigung und Zurückhaltung bei politischer Betätigung nach § 35 Abs. 2 BRRG einschränkend auswirken.

Eine weitere Einschränkung des Petitionsrechts wird durch die Verpflichtung der aktiven Beamten²⁰⁵⁾ begründet, bei echten dienstlichen Petitionen den Dienstweg einzuhalten. Echte dienstliche Petitionen betreffen entweder die eigene beamtenrechtliche Stellung des Beamten oder die Ausübung seines Dienstes sowie Angelegenheiten, die unter seine Dienstverschwiegenheit fallen²⁰⁶⁾. Der Dienstweg ist der Weg über den unmittelbaren und die jeweils höheren Dienstvorgesetzten bis zur obersten Dienstbehörde, gegebenenfalls bei Beamten der Körperschaften auch noch über die Aufsichtsbehörden bis zum Fachminister, zum Ministerpräsidenten und zur Landesregierung. Die Beschränkung auf den Dienstweg

205) Diese Verpflichtung gilt nicht für Ruhestandsbeamte, frühere Beamte und Hinterbliebene, vgl. SCHÜTZ Beamtenrecht des Bundes und der Länder, Kommentar (Loseblatt) Bd. II, 5. A., Hamburg 1973, § 179, Rdn. 10.

206) Zu dieser Definition vgl. PLOG-WIEDOW-BECK Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, (Loseblatt) Bd. II, Bonn 1965, § 171, Rdn. 6; HILDEBRANDT-DEMMLER-BACHMANN Kommentar zum Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, (Loseblatt) Neuwied, Berlin-Spandau 1963 ff., § 179, Erl. 1; SCHÜTZ Beamtenrecht des Bundes und der Länder, § 179, Rdn. 10.

ist in § 171 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz BBG und den entsprechenden landesrechtlichen Normen²⁰⁷⁾ enthalten, also durch Gesetz erfolgt. Sie ist auch verfassungsmäßig; denn sie trägt einerseits der Hierarchie als Eigentümlichkeit des Sonderstatusverhältnisses der Beamten Rechnung und ist andererseits dem Funktionieren des Beamtenapparates förderlich, weil sie der Vermeidung unnötiger Rückfragen dient. Die Pflicht zur Einhaltung des Dienstweges gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und wird von Art. 33 Abs. 5 GG umfaßt²⁰⁸⁾. Sie erstreckt sich unter Wahrung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit weder auf die unechten dienstlichen Petitionen - also solche Eingaben, die zwar dem dienstlichen Bereich entspringen, aber den Sonderstatus des Beamten nicht betreffen²⁰⁹⁾ - noch auf außerdienstliche Petitionen²¹⁰⁾.

Hält der Beamte mit echten dienstlichen Petitionen den

207) Vgl. die hier oben S. 128, Fn.204 genannten landesrechtlichen Bestimmungen.

208) So auch LIEBSCHER DVBl. 1972, 11 unter Berufung auf seine Dissertation unter dem Titel "Das Petitionsrecht im Beamtenverhältnis", Diss. München 1966, S. 90.

209) Vgl. SCHÜTZ Beamtenrecht des Bundes und der Länder, § 179, Rdn. 9, der als Beispiel für eine unechte dienstliche Petition die Eingabe der Verwaltungsgerichtspräsidenten hinsichtlich des Sitzes des Bundesverwaltungsgerichts anführt.

210) Die Verfassungsmäßigkeit der Beschränkung echter dienstlicher Petitionen auf den Dienstweg wird von der ganz herrschenden Meinung im Schrifttum gejaht, vgl. statt vieler KOLLMANN DÖV 1952, 266. Für Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes besteht keine Verpflichtung zur Einhaltung des Dienstweges, - vgl. dazu RIEDLMAYER, Recht im Amt 1978, 215.

Dienstweg nicht ein²¹¹⁾, so begeht er zumindest objektiv ein Dienstvergehen²¹²⁾. Dieses Dienstvergehen führt jedoch nicht zur Unzulässigkeit der Petition; der Petitionsadressat bleibt deshalb zur Entgegennahme, sachlichen Prüfung

211) Zwei wichtige Ausnahmen von der Verpflichtung zur Einhaltung des Dienstweges sind für Beschwerden gegen den unmittelbar Vorgesetzten sowie die an die Personalausschüsse des Bundes und der Länder gerichteten Eingaben anerkannt. Beschwerden gegen den unmittelbaren Vorgesetzten können unmittelbar beim nächsthöheren Vorgesetzten eingereicht werden. So ausdrücklich zum Beispiel auch Art. 90 Abs. 2 des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften: "Er (der Beamte) hat dabei den Dienstweg einzuhalten, es sei denn, die Anträge oder Beschwerden betreffen seinen unmittelbaren Vorgesetzten; in diesem Fall können sie unmittelbar bei dem nächsthöheren Beamten vorgebracht werden." - zitiert nach BRÖCKNER Das Recht der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, Bonn-Bad Godesberg 1971, S. 141.

Aufgabe des Bundespersonalausschusses ist es nach § 98 Abs. 1 Nr. 4 BBG, in Angelegenheiten von grundsätzlicher, also über den Einzelfall hinausgehender Bedeutung zu Beschwerden von Beamten und zurückgewiesenen Bewerbern Stellung zu nehmen und Vorschläge zur Beseitigung von Mängeln in der Anwendung beamtenrechtlicher Vorschriften machen.

Der Zuständigkeitsbereich des Bundespersonalausschusses ergibt sich im wesentlichen aus § 98 Abs. 1 und Abs. 2 BBG i. V. m. der Bundeslaufbahnverordnung i. d. F. vom 27. 4. 1970 (BGBl. I, S. 422), derjenige der Länder ergibt sich aus den nachfolgend genannten, inhaltlich teilweise unterschiedlichen landesrechtlichen Vorschriften: § 110 Abs. 1 NW LBG; § 117 Abs. 1, 1. Halbs. BW LBG; Art. 109 Abs. 1, 1. Halbs. Bay BG; § 90 Abs. 1, 1. Halbs., Abs. 2 Berl. BG; §§ 23 Abs. 2, 24 Abs. 3, Satz 2, 25 Abs. 4 Br BG; § 99 Abs. 1 Hmb BG; § 115 Abs. 1, 1. Halbs. H BG; § 119 Abs. 1, Satz 1, Abs. 2 N BG; § 109 Abs. 2 RP LBG; § 118 S BG; § 114 Abs. 1 SH LBG.

212) Beachtung verdient jedoch in diesem Zusammenhang § 2 der Wehrbeswerdeordnung in der Fassung vom 11. 9. 1972 (BGBl. Teil I, S. 1738), der Maßnahmen aufgrund der Nichteinhaltung des Dienstweges ausdrücklich ausschließt und die daraus für das Beamtenrecht resultierende Frage, - die hier keiner Klärung zugeführt werden kann - ob damit neue Tendenzen des gesamten Dienststrafrechts erkennbar werden.

und Bescheidung der Petition verpflichtet²¹³⁾.

Auch mit echten dienstlichen Petitionen braucht der Beamte den Dienstweg in Ermangelung entgegenstehenden objektiven Dienstrechts²¹⁴⁾ nur solange einzuhalten, wie er die Petition nicht direkt an den Bundestag oder die Länderparlamente adressiert. Der gegenteiligen Ansicht im Schrifttum²¹⁵⁾ kann nicht gefolgt werden²¹⁶⁾. Zwar bringt diese Befugnis die Möglichkeit zur Umgehung des Dienstweges mit sich. Die Umgehung ist zunächst jedenfalls dann erforderlich, wenn sich das Petitum gerade auf den dienstlichen Instanzenweg bezieht. Außerdem kann sich das Gebot, den Dienstweg zu beschreiten, auch deshalb nicht auf Petitionen beziehen, die an Volksvertretungen gerichtet sind, weil zu den Volksver-

213) So auch NEUBAUER ZBR 1958, 303; DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 71; SCHÜTZ Beamtenrecht des Bundes und der Länder, § 179, Rdn. 15; HAMANN-LENZ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. A., Art. 17, S. 309; MATTERN Petitionsrecht, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 634 m. w. N.

214) Nach DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 31 wäre ein solches Verbot, vor Beschreiten des Dienstweges oder unter seiner Umgehung die Volksvertretung anzurufen, mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums vereinbar und damit im Hinblick auf Art. 33 Abs. 5 GG unan- greifbar.

215) DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 70; HAMANN-LENZ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. A., Art. 17, S. 309; MATTERN Petitionsrecht in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 633, 636; Bay DStH, Urt. vom 10. 8. 1960, ZBR 1962, 396.

216) Vgl. insbesondere den Stenographischen Bericht der 58. Sitzung des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode vom 8. 12. 1954, Bd. 22, 2909, in dem zutreffend hervorgehoben wird, daß das Petitionsrecht auch den Beamten zustehe und von diesem Recht nicht mehr als der bloße Name bliebe, wenn man dem Beamten untersagte, bei der Volksvertretung zu petitionieren.

tretungen kein Dienstweg führt²¹⁷⁾. Im übrigen wird eine Petition regelmäßig an eine Volksvertretung gerichtet, um eine Kontrolle exekutiven Handelns zu erreichen. Es darf deshalb dem Beamten nicht verwehrt werden, sich entweder vor oder gleichzeitig mit dem Beschreiten des Dienstweges an die Volksvertretungen zu wenden.

3. Petitionen von Soldaten und Zivildienstleistenden

Für Angehörige der Streitkräfte und des Ersatzdienstes²¹⁸⁾ kann das Petitionsrecht, soweit es das Recht gewährt, Bitten und Beschwerden in Gemeinschaft mit anderen vorzubringen, gemäß Art. 17 a Abs. 1 GG für die Zeit des aktiven Wehr- bzw. Ersatzdienstes durch förmliche Bundesgesetze oder durch Rechtsverordnungen, sofern die Eingriffsvoraussetzungen zu einem formellen Gesetz bestimmt wurden, beschränkt wer-

217) Wie hier im Ergebnis auch DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 31; PLOG-WIEDOW-BECK Kommentar zum Bundesbeamten-gesetz, Bd. II, § 171, Rdn. 2; SCHÜTZ Beamtenrecht des Bundes und der Länder, § 179, Rdn. 13; HOFFMANN Das Pe-titionsrecht, S. 73. WIESE Beamtenrecht, Köln, Berlin, Bonn, München 1979, S. 217; BDH, Beschl. vom 30.1.1954, BDHE 1, 25; vgl. als Ausfluß dieser Rechtsansicht auch § 179 Abs. 3 NW LBG und Art. 115 der Bayerischen Verfas-sung.

218) Angehörige der Streitkräfte sind nur Soldaten nach § 1 des Soldatengesetzes i. d. F. der Bekanntmachung vom 19. 8. 1975 (BGBl. Teil I, S. 2273), nicht Zivilperso-nen, selbst wenn sie bei den Streitkräften dienstver-pflichtet sind, nicht Beamte der Bundeswehrverwaltung, nicht Wehrpflichtige im Bundesgrenzschutz oder in ei-nem anderen Zivilschutzverband (vgl. § 6 ff ZSKG). An-gehörige des Ersatzdienstes sind nur anerkannte Kriegs-dienstverweigerer, die aufgrund des Gesetzes über den Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer i. d. F. der Bekanntmachung vom 9. 8. 1973 (BGBl. Teil I, S. 1015) Dienst leisten.

den²¹⁹⁾. Negativ ist dem Vorbehalt zu entnehmen, daß das Grundrecht zu Einzelpetitionen keinen Beschränkungen unterworfen wurde. Von der Ermächtigung zur Beschränkung des Rechtes auf gemeinschaftliche Petitionen hat der Bund durch § 1 Abs. 4 WBO²²⁰⁾ und § 41 Abs. 3 ZDG hinsichtlich gemeinschaftlicher Beschwerden Gebrauch gemacht. Nach einhelliger Ansicht liegt dem Verbot gemeinschaftlicher Beschwerden die Befürchtung disziplinarer Schwierigkeiten zugrunde²²¹⁾. Damit ist zunächst die von mehreren Soldaten oder Zivildienstleistenden unterzeichnete Beschwerde so wie auch diejenige unzulässig, die ein Soldat oder Zivildienstleistender zusammen mit jemandem verfaßt hat, der nicht Angehöriger dieser Sonderstatusverhältnisse ist²²²⁾. Darüber hinaus werden auch diejenigen Beschwerden von den Verböten des § 1 Abs. 4 WBO und des § 41 Abs. 3 ZDG erfaßt, die zwar von Einzelpersonen erstellt wurden, aber inhaltlich gleichlautend sind und einen Willen zu gemeinsamem Handeln eindeutig erkennen lassen²²³⁾. Das Verbot gemeinschaftlicher Petitionen erstreckt sich nur auf Beschwerden, die sich inhaltlich auf das Sonderstatusverhältnis beziehen und deshalb eine Bundeswehrdienststelle bzw. - soweit es die Dienstleistenden im Zivildienst betrifft - nach § 41 Abs. 1 Satz 2 ZDG eine In-

219) Für eine Beschränkbarkeit durch Rechtsverordnung unter der genannten Voraussetzung vgl. DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17 a, Rdn. 25; KNUT IPSEN - JÖRN IPSEN in Bonner Kommentar, (Loseblatt) 1950 ff. (Bearbeitung von 1977), Art. 17a, Rdn. 35; v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Art. 17 a, Anm. III 1, S. 514; RÖHL AöR 81, (1956), S. 205; HANS SCHÄFER NJW 1956, 531; anderer Ansicht: JAEGER Bay VB1. 56, 231; LERCHE Grundrechte der Soldaten, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. IV: Grundrechte und institutionelle Garantien, 1. Halbband, Berlin 1960, S. 462.

220) In der Fassung vom 11. 9. 1972 (BGB1. Teil I, S. 1137).

221) Vgl. zur "Meutereiklausel" v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., Art. 17 a III 1 c, S. 515 m. w. N.

222) So auch BRINKMANN Grundrechts-Kommentar zum Grundgesetz, Art. 17 a I 1 c, S. 6.

223) Ähnlich KNUT IPSEN - JÖRN IPSEN in Bonner Kommentar, Art. 17 a, Rdn. 74.

stanz des Dienstweges bis zum Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung zum Adressaten hat. Bitten und Beschwerden an die Volksvertretung werden von dem Verbot der Gemeinschaftsbeschwerde nach § 1 Abs. 4 WBO bzw. § 41 Abs. 3 ZDG nicht erfaßt. Das Recht, sich selbst mit dienstlichen Petitionen an die Volksvertretung zu wenden, steht also sowohl dem Soldaten als auch dem Dienstleistenden im Zivildienst auch in Gemeinschaft mit Dritten zu²²⁴⁾.

Weist eine Individualbeschwerde die speziellen Voraussetzungen einer Beschwerde nach der Wehrbeschwerdeordnung²²⁵⁾ nicht auf, so ist sie als Dienstaufsichtsbeschwerde zu behandeln.

Besondere Bedeutung hat der Wehrbeauftragte für das Petitionsrecht der Soldaten erlangt. Er untersteht der Dienstaufsicht des Präsidenten des Bundestages. Seine Rechtsstellung ist ambivalent. Sie wird einerseits dadurch geprägt, daß er nach Art. 45 b GG als Hilfsorgan des Bundestages handelt, so daß ihm in Ausübung der parlamentarischen Kontrolle des Wehrwesens eine abhängige Stellung zukommt, wenn er auf Weisung des Bundestages oder dessen Ausschuß für Verteidigung zur Prüfung bestimmter Vorgänge tätig wird. Dagegen nimmt er eine verfassungsrechtliche selbständige Stellung ein, wenn ihm nach § 2 Abs. 2 WehrbG²²⁶⁾ entweder auf-

224) So auch KNUT IPSEN - JÖRN IPSEN in Bonner Kommentar, Art. 17 a, Rdn. 73; HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 76. LERCHE Grundrechte der Soldaten, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. IV, 1. Halbband, S. 525 weist allerdings zu recht darauf hin, daß das parlamentarische Petitionsrecht dem Vorbehalt des Art. 17 a Abs. 1 GG ausgesetzt bleibt, auch wenn bisher kein Gebrauch von der Ermächtigung gemacht worden sei.

225) Die Wehrbeschwerde ist anders als die Beschwerde nach dem Zivildienstgesetz an spezielle Voraussetzungen gebunden. Sie setzt nach den §§ 5, 6 WBO eine Beschwerde voraus. Außerdem ist ihre Zulässigkeit nach den §§ 6, 12 Abs. 3 WBO an bestimmte Fristen, Formen und nach den §§ 5, 12 Abs. 3 WBO daran gebunden, daß sie bei der zuständigen Stelle eingelegt wird.

226) Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages vom 26. Juni 1957 (BGBl. Teil I, S. 652).

grund eigener Information, durch Mitteilung von Mitgliedern des Bundestages oder aufgrund von Beschwerden von Soldaten oder auf andere Weise Umstände bekannt werden, die auf eine Verletzung der Grundrechte der Soldaten oder der Grundsätze über die innere Führung schließen lassen.

Nach § 7 Satz 1 WehrbG hat jeder Soldat das Recht, sich einzeln - nicht aber in Gemeinschaft mit Dritten - ohne Einhaltung des Dienstweges an den Wehrbeauftragten zu wenden²²⁷⁾.

Viertes Kapitel

Die Rechte des Petenten

§ 15 Rechtspflichten zur Entgegennahme, sachlichen Prüfung und Bescheidung der Petition

1. Umfang der sachlichen Prüfung

Entsprechend seiner Stellung in der freiheitlichen und rechtsstaatlichen Verfassung des Grundgesetzes beinhaltet das Grundrecht aus Art. 17 GG - außer dem Recht auf Unterlassung präventiver oder repressiver Eingriffe²²⁸⁾, also dem Teilbereich des Grundrechts, der nach der seit GEORG JELLINEK²²⁹⁾ gebräuchlichen Terminologie den status negativus sive libertatis bildet - subjektive öffentliche Rechte auf eine sachliche Prüfung und Bescheidung der Petition, also staatliche Leistungspflichten, die dem Petitionsrecht außerdem den Charakter eines Rechtes des status positivus verleihen. Inso-

227) Da diese Beschwerde selbständig neben die Petition an die Volksvertretung tritt, haben der Petitionsausschuß und der Wehrbeauftragte die Form ihrer Zusammenarbeit zur Verminderung von Doppelarbeit durch eine gegenseitige Unterrichtung und Abstimmung über die Petitionsbearbeitung besonders geregelt.

228) Dabei unterliegen auch die Vorbereitungen für eine Petition, zum Beispiel das Werben für eine Petition sowie das Sammeln von Unterschriften, dem Schutz des Freiheitsrechts, so auch ausdrücklich KLOEPFER Grundrechte als Entstehungssicherung und Bestandsschutz, München 1970, S. 56 m. w. N.

229) GEORG JELLINEK System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. A., 1919, S. 94 ff.

weit herrscht weitgehend²³⁰⁾ Einigkeit²³¹⁾.

230) Zur gegenteiligen Ansicht vgl. BETTERMANN hier unten S. 141, Fn. 239.

231) Streitig ist, ob das Petitionsrecht darüber hinaus ein Recht des status activus ist. Aus den ablehnenden Stellungnahmen vgl. insbesondere: DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 10; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 91 ff.; DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 26 - 30; WOLFF-BACHOF Verwaltungsrecht I, 9. A., § 166 III b, S. 474. Anderer Ansicht ist die überwiegende Meinung im Schrifttum, vgl. SCHMITT Verfassungslehre, unveränderter Nachdruck der 1928 in München und Leipzig erschienenen 1. A., Berlin 1954, S. 169; THORMANN DÖV 1961, 890; v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., Art. 17, Anm. II 4, S. 507; DONSBERGER Bayerische Beamtenzeitung 1954, 161; HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 61; HAMANN-LENZ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. A., S. 308; ACHTERBERG Die Gesellschaftsbezogenheit der Grundrechte, in: Recht und Gesellschaft, Festschrift für Helmut Schelsky zum 65. Geburtstag, S. 13, Fn. 38; GÖNTHER KÜCHENHOFF - ERICH KÜCHENHOFF Allgemeine Staatslehre, 8. A., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1977, S. 52, MAUNZ Deutsches Staatsrecht, 22. A., § 13 II 3 b, S. 104. Der Streit ist terminologischer Natur. Auch die Vertreter der Rechtsansicht, nach der das Petitionsrecht kein aktives Statusrecht ist, verkennen nicht, daß die staatliche Willensbildung durch das Petitionsrecht im konkreten Fall beeinflußt werden kann (vgl. DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 17, Rdn. 10; DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 28 und zu den terminologischen Differenzen bei der Umschreibung des status activus insbesondere SCHWABE Probleme der Grundrechtsdogmatik, § 16, S. 278 ff.). Die Statuslehre von JELLINEK vermag auch heute noch einer begrifflichen Kategorisierung unterschiedlicher Aspekte der Grundrechte zu dienen. Das Petitionsrecht zeigt jedoch, daß die Begriffsbildung dort fehlt geht, wo die status zur Grundlage einer Einteilung der Grundrechte gemacht werden und jedes Grundrecht ausschließlich einem status zugeordnet wird. Zur Statuslehre GEORG JELLINEKS als verfassungstheoretische Prämisse für die Interpretation des Grundgesetzes siehe vor allem GRABITZ Freiheit und Verfassungsrecht, S. 15 ff., zur modifizierten Weiterführung der Statuslehre WOLFF-BACHOF Verwaltungsrecht I, 9. A. § 32 IV, S. 209 ff. und zur Kritik an der Lehre im übrigen HESSE Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 11. A., S. 120.

Das subjektive öffentliche Recht auf sachliche Prüfung der Petition konkretisiert sich zunächst in einen Anspruch darauf, daß die Petition gelesen wird²³²⁾. Darüber hinaus ist die Petition zunächst einer formellen Rechtsprüfung zu unterziehen. Dabei ist über die Zuständigkeit der angerufenen Stelle zu entscheiden. Die zuständige Stelle muß dann in eine inhaltliche Prüfung der Petition eintreten, durch die festgestellt werden soll, wie dem Begehren des Petenten entsprochen werden kann. Dazu ist zu prüfen, ob und inwieweit das Begehren mit dem geltenden Recht in Einklang steht, sofern sich die Prüfung einer Vereinbarkeit mit dem geltenden Recht nicht erkennbar erübrigt, weil die Petition von einem unbilligen Rechtszustand ausgeht und die Anregung einer Gesetzesnovelle oder eine Gesetzesänderung zum Gegenstand hat.

Die Rechtspflicht des Petitionsadressaten zur rechtlichen Würdigung der Petition bezieht sich nur auf die Eingabe selbst, nicht auch auf ein zugrunde liegendes Verwaltungsverfahren, so daß ein in der Angelegenheit erlassener, unanfechtbar gewordener Verwaltungsakt nicht erneut auf seine Rechtmäßigkeit zu überprüfen ist²³³⁾. Die gegenteilige Rechtsansicht brächte Konsequenzen mit sich, die der im Verwaltungsverfahrensgesetz zum Ausdruck gelangten Wertung des Gesetzgebers und den Grundsätzen des allgemeinen Verwaltungsrechts widersprächen. Nach Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes hat der Betroffene einen Anspruch auf eine erneute rechtliche Überprüfung nur in den engen Grenzen des § 51 Abs. 1 - 3 VwVfG. Wäre die angerufene Stelle jedoch nach Art. 17 GG verpflichtet, jedes einer Petition im konkreten

232) Das entspricht heute einhelliger Meinung, vgl. BVerfG, Urt. vom 22. 4. 1953, BVerfGE 2, 225 ff. (230).

233) So auch MENDER Zur Verletzung von Amtspflichten durch Verwaltungserlasse sowie durch Nichtbescheidung einer Dienstaufsichtsbeschwerde, in: Menger-Erichsen-v. Muttius, Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, C 9, § 839 BGB, S. 3; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 17, Rdn. 7; OBERMAYER NJW 1956, 363; a. A. DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 92.

Fall zugrunde liegende Verwaltungsverfahren einer erneuten Rechtsprüfung zu unterziehen, so könnte das Wiederaufgreifen unanfechtbarer Verwaltungsakte i. S. von § 51 VwVfG mit Hilfe einer Petition jederzeit erreicht werden; denn das Wiederaufgreifen ist ein formloses Verwaltungsverfahren, in dem die Frage geprüft wird, ob ein unanfechtbarer Verwaltungsakt aufgehoben und gegebenenfalls durch einen neuen Verwaltungsakt ersetzt wird²³⁴⁾. Das aber hätte - folgte man der Rechtsansicht, daß der Behörde nach einem Wiederaufgreifen des Verfahrens bei erkannter Rechtswidrigkeit des Erstbescheides kein Ermessen mehr hinsichtlich der Rücknahme des Bescheides zustehe²³⁵⁾ - des weiteren zur Folge, daß mit Hilfe einer Petition die Rücknahme jedes unanfechtbaren rechtswidrigen Verwaltungsaktes erreicht werden könnte. Folgt man dieser Rechtsansicht nicht, dann beseitigte Art. 17 GG dennoch die Unanfechtbarkeit eines der Petition zugrunde liegenden Verwaltungsaktes, wenn die angerufene Stelle verpflichtet wäre, den Verwaltungsakt in die sachliche Prüfung einzubeziehen und ihn damit einer erneuten Rechtsprüfung zuzuführen; denn nach herrschender Ansicht führt die rechtliche Überprüfung eines unanfechtbaren Verwaltungsaktes zu einem Zweitbescheid und damit zur erneuten Anfechtbar-

234) Vgl. dazu eingehend BETTERMANN Über die Wiederaufnahme abgeschlossener Verwaltungsverfahren. Bemerkungen aus der Sicht des Prozeßrechts, in: Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für Hans J. Wolff zum 75. Geburtstag. Im Namen seiner Schüler herausgegeben von Christian-Friedrich Menger, München 1973, S. 465 ff.; STELKENS in Stelkens-Bonk-Leonhardt, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, München 1978, § 51, Rdn. 5; ULE-LAUBINGER Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. A., Köln, Berlin, Bonn, München 1979, § 65, S. 314 f.

235) So vor allem GÖTZ NJW 1976, 1425; SCHWABE JuS 1970, 384; vgl. auch Bay VGH, Urt. vom 19. 12. 1967, VerwRspr. Bd. 19, (1968), S. 377 ff. (380); a. A. MAURER JuS 1976, 493; KLAPPSTEIN in Knack Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, § 51, Rdn. 4.2; KOPP Verwaltungsverfahrensgesetz, München 1976, § 51, Anm. 2; WALDHAUSEN Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar mit einer erläuternden Einführung, Köln 1977, § 51, S. 87.

keit²³⁶⁾.

Einen Anspruch auf eine Sachentscheidung in der Angelegenheit, die für die Petition die Veranlassung gab, gewährt Art. 17 GG jedoch nicht. Erst recht hat der Petent kein Recht aus Art. 17 GG, die Erfüllung des Erbetenen zu fordern²³⁷⁾. Aus dieser Besonderheit des Petitionsrechts darf jedoch nicht die Schlußfolgerung gezogen werden, der Petent habe niemals einen Anspruch darauf, daß Konsequenzen aus dem Ergebnis der Petitionsprüfung gezogen werden. Vielmehr richtet sich die Frage, inwieweit der Petent einen Anspruch auf eine Sachentscheidung in der Angelegenheit hat, die der Petition zugrunde liegt, nach dem materiellen Recht²³⁸⁾.

- 236) BRAUN-v. ROTBERG Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg, Kommentar, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1977, § 51, Rdn. 4; STELKENS in Stelkens-Bonk-Leonhardt, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, § 51, Rdn. 14; KOPP Verwaltungsverfahrensgesetz, § 51, Anm. 2; BADURA in Erichsen-Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., Berlin, New York 1978, § 41 V 3, S. 327. MENDER, VerwArch. Bd. 63 (1972), S. 281 - 282 hat die Befürchtung, daß die Unanfechtbarkeit auf diese Weise beseitigt werde, schon lange vor Inkrafttreten der Verwaltungsverfahrensgesetze geäußert.
- 237) Das entspricht einhelliger Ansicht, vgl. HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 36 m. w. N.; HAMANN-LENZ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. A., Art. 17, Anm. A 2, S. 309; MENDER VerwArch. Bd. 63 (1972), S. 227; BVerwG Urt. v. 28. 11. 1975, DÖV 1976, 315. BVerwG, Beschl. vom 30. 9. 1960, DVBl. 1961, 87; BayVGh, Urt. vom 8. 5. 1968, BayVBl. 1968, 361 f.
- 238) Ähnlich wie hier auch GIERTH DÖV 1977, S. 766, nach dessen Rechtsansicht Art. 17 GG zwar keinen Anspruch auf eine Erledigung im Sinne des Petenten "gibt", diesen aber gewährleistet, sofern sich diese Art der Erledigung aus anderen Rechtsvorschriften herleiten läßt. HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 36. Zu einem allgemeinen Anspruch des Staatsbürgers gegen die Behörden auf Abstellung aller in ihrem Aufgabenbereich sowie im unterstellten Bereich aufgedeckten Rechtswidrigkeiten vgl. BACHOF Die verwaltungsrechtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung, 2. A., S. 75 und zur Aufgabe des Staates, mit einer Petition dargelegte Verfassungswidrigkeiten abzustellen vgl. RAUSCHNING Die Sicherung der Beachtung von Verfassungsrecht, Bad Homburg v. d. H., Berlin, Zürich 1969, S. 228.

2. Inhalt des Petitionsbescheides

Die Bescheidungspflicht der zuständigen Stellen ist heute weitgehend unbestritten²³⁹⁾, weil das Petitionsrecht ohne eine Verpflichtung des Petitionsadressaten zur Beantwortung mit einer "Papierkorbbeschwerde" vergleichbar und die Aufnahme eines solchen Scheinrechtes in den Grundrechtskatalog kaum verständlich wäre.

Es divergieren jedoch die Rechtsansichten bei der Frage, welchen Inhalt der Petitionsbescheid haben muß.

Das Bundesverfassungsgericht hat gefordert, aus dem Bescheid müsse ersichtlich sein, wie die angegangene Stelle die Petition "zu behandeln gedenkt"²⁴⁰⁾. Demgegenüber wird im

239) Vgl. zur herrschenden Meinung: BVerfG, Urt. vom 22. 4. 1953, BVerfGE 2, 225 ff. (230); DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 17, Rdn. 8 und DÜRIG Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde. Entwurf eines praktischen Wertsystems der Grundrechte aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 2 des Grundgesetzes, AöR 81 (1956), S. 140; SCHWABE Problem der Grundrechtsdogmatik, S. 201; DONSBERGER Bayerische Beamtenzeitung 1954, S. 161 f.; WOLFF-BACHOF Verwaltungsrecht III, 4. A., § 166, Rdn. 24, S. 476; HUBER Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. I, 2. A., Tübingen 1954, S. 633; HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 34 m. w. N.; MATTERN in Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 629; OBERMAYER NJW 1963, 363; GIERTH DÖV 1977, 762; SCHUNCK-DeCLERCK Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder, 8. A., Siegburg 1978, S. 187; anderer Ansicht WALTER JELLINEK Verwaltungsrecht, 3. A., S. 292 und neuerdings ausdrücklich BETTERMANN Über die Legitimation zur Anfechtung von Verwaltungsakten, in: Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für Max Imboden, hrsg. von Peter Saladin und Luzius Wildhaber, Basel und Stuttgart 1972, S. 39 mit der Begründung, das Petitionsrecht sei ein reines Abwehrrecht. Außerdem für Österreich GERLICH Parlamentarische Kontrolle im politischen System. Die Verwaltungsfunktionen des Nationalrates in Recht und Wirklichkeit, Wien, New York 1973, S. 158 und für die Schweiz RUCK Schweizerisches Staatsrecht, 3. A., S. 128.

240) So BVerfG, Beschl. vom 22. 4. 1953, BVerfGE 2, 225 ff. (230); auch SCHMIDT-BLEIBTREU-KLEIN Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. A., Art. 17, Rdn. 7; LEIBHOLZ-RINCK Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 5. A., (Loseblatt) Köln 1975 ff.

Schrifttum zum Teil die Forderung erhoben, der Bescheid müsse erkennen lassen, wie die angegangene Stelle das Ersuchen erledigt habe²⁴¹⁾. Die unterschiedlichen Formulierungen sind nicht unerheblich. Es ist zwar denkbar, daß ein Bescheid, aus dem ersichtlich ist, wie die angegangene Stelle die Petition zu behandeln gedenkt, dem Petenten die gleiche Sicherheit in Bezug auf den Erfolg oder den Mißerfolg seiner Petition gibt, wie ein Bescheid, der erkennen läßt, in welcher Weise die Stelle die Petition erledigt hat. Das gilt insbesondere dann, wenn der Bescheid zu einem Zeitpunkt erteilt wird, in dem nur noch der die Prüfung der Petition beendende Entscheidungsakt auszuführen ist, die Faktoren hingegen schon festliegen, von denen die Entscheidung bestimmt wird. Ist beabsichtigt, die Petition einem anderen Ausschuß als Material zu überweisen, dann wird es dem Petenten gleichgültig sein, ob er den Bescheid vor der Überweisung mit dem Inhalt erhält, man gedenke die Petition zu überweisen oder ob er den Bescheid nachher mit dem Inhalt erhält, er sei überwiesen worden.

Die Formulierung "zu behandeln gedenkt" gestattet jedoch auch Mitteilungen, denen der Petent das Ergebnis seiner Petition noch nicht entnehmen kann. Auch die Mitteilung, man gedenke zunächst einen Ortstermin durchzuführen und danach einen Sachverständigen zu hören, ist als Bescheid zu charak-

241) Vgl. STEIN Staatsrecht, 6. A., S. 128; HERZOG-SCHICK Verfassungsrecht, 4. A., München 1978, S. 101. DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 17, Rdn. 8 schränkt ein und fordert einen Bescheid darüber, "wie die angegangene Stelle den Bescheid behandelt hat (oder mindestens teilweise behandelt hat)"; DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 98. Soweit das Schrifttum nur verlangt, daß sich "die Art der Erledigung" aus dem Bescheid ergeben müsse, kann es für den hier in Rede stehenden Meinungsstreit nicht herangezogen werden, so MATTERN in Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 629; v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., Anm. II 4, S. 508; WERNICKE in Bonner Kommentar (Erstbearbeitung) Art. 17, Anm. II 2 b, der vom BVerfG, Beschl. vom 22. 4. 1953, BVerfGE 2, 225 ff. (230) zu unrecht für die Rechtsansicht zitiert wird, daß aus dem Bescheid ersichtlich sein müsse, wie die angegangene Stelle die Petition zu behandeln gedenke.

terisieren, aus dem sich ergibt, wie die angerufene Stelle die Petition zu behandeln gedenkt. Mit einem solchen Bescheid ist dem Petenten wenig gedient. Als Zwischenbescheid kann er Bedeutung erlangen, indem er den Petenten über die beabsichtigte Verfahrensweise informiert. Individueller Rechts- und Interessenbefriedigung vermag ein Bescheid, dem nicht auch das Ergebnis der Petitionsprüfung zu entnehmen ist, nicht zu dienen. Es ist deshalb zu fordern, daß der Petitionsbescheid erkennen läßt, welche Erledigung die Petition gefunden hat²⁴²⁾.

Der Inhalt des Petitionsbescheides wird im übrigen durch die Entscheidung über die Frage bestimmt, ob der Bescheid zu begründen ist. Während die Rechtsprechung eine Verpflichtung zur Begründung von Petitionsbescheiden aus Art. 17 GG bislang ablehnte²⁴³⁾, mehrten sich im Schrifttum die Forderungen nach einer Begründung der Beschwerde²⁴⁴⁾. Dem Streit entzogen sind diejenigen Petitionsbescheide, für die eine Begründungspflicht durch Gesetz geschaffen wurde. Das sind zunächst solche Bescheide, die als Verwaltungsakte zu charakterisieren sind²⁴⁵⁾. Für belastende Verwaltungsakte ist es nach allgemeinem Verwaltungsrecht unbestritten, daß der Staatsbürger, in dessen Rechtsstellung eingegriffen wird, einen aus dem Rechtsstaatsprinzip resultierenden Anspruch darauf hat, die Gründe des Eingrei-

242) So wie hier außer dem oben S. 142, Fn. 241 genannten Schrifttum auch § 5 Abs. 5 des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz vom 3. Mai 1974 (GVBl. S. 187).

243) BVerfG, Beschl. vom 23. 4. 1953, BVerfGE 2, 225 ff. (230); OVG Berlin, Urt. vom 26. 8. 1975; JuS 1976, 461 f; OVG Hamburg, Urt. vom 20. 8. 1965 in: HERMANN WEBER Rechtsprechung zum Verfassungsrecht, Bd. II: Die Grundrechte, München 1977, S. 154; BayVGh, Beschl. vom 15. 5. 1957, DÖV 1957, 719 ff.

244) Vgl. die Ausführungen des OVG Berlin, Urt. vom 26. 8. 1975, JuS 1976, 464 f. (465) m. w. N.

245) Vgl. dazu hier unten S. 148.

246) fens zu erfahren .

Darüber hinaus statuiert § 39 VwVfG die Begründungspflicht auch für alle anderen schriftlichen oder schriftlich bestätigten Verwaltungsakte, so daß innerhalb des Anwendungsbereiches des Verwaltungsverfahrensgesetzes alle Petitionsbescheide zu begründen sind, die gleichzeitig Verwaltungsakte darstellen, sofern nicht die Ausnahmen des § 39 Abs. 2 VwVfG eingreifen.

Im übrigen besteht nach § 113 Abs. 4 der GO BT eine gesetzliche Begründungspflicht auch für die Petitionsbescheide im Bereich des Bundestages²⁴⁷⁾ sowie der Landtage von Rheinland-Pfalz²⁴⁸⁾ und Hessen²⁴⁹⁾. Diese Normen statuieren eine Begründungspflicht als Sollvorschrift.

Eine Pflicht zur Begründung des Petitionsbescheides aus Art. 17 GG bedeutete für die angerufene Stelle, daß sie der Entscheidung über die Petition die sie tragenden wesentlichen, tatsächlichen und rechtlichen Gründe hinzuzufügen hätte. Der Inhalt des Petitionsbescheides wird durch die Aufgaben des Petitionsrechts bestimmt. Petitionen sind - rückt man das Individualinteresse an einer Petition in den Vordergrund - Mittel zur Befriedigung individueller Bedürfnisse²⁵⁰⁾. Diese Befriedigung wird nicht allein dadurch erreicht, daß der Petent sein "Herz ausschütten" kann. Hätte das Petitionsrecht nur die "Purgationsfunktion des Herzaus-

246) Vgl. aus der Rechtsprechung des BVerfG, Urt. vom 16.1. 1957, BVerfGE 6, 32 ff. (44) und des BVerwG, Urt. vom 12. 10. 1965, BVerwGE 22, 212 ff. (217); Urt. vom 15. 6. 1971, BVerwGE 38, 191 ff. (194); außerdem SCHEFFLER DÖV 1977, 767 ff.; BADURA in Erichsen-Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., § 41 II 3, S. 307; WOLFF-BACHOF Verwaltungsrecht, Bd. I, 9. A., § 50 II d 2, S. 420.

247) Die Begründung des Petitionsbescheides wird vom Bundestag nicht mitbeschlossen. Der Vorsitzende des Petitionsausschusses trägt für ihren Inhalt die Verantwortung. Er unterzeichnet die Begründung.

248) Vgl. § 105 Abs. 3 Satz 2 der vorläufigen GO des Landtages Rheinland-Pfalz der 9. Wahlperiode.

249) Vgl. § 54 a Abs. 2 der GO des Hessischen Landtages i. d. F. vom 1. 12. 1978.

250) So für Petitionen an die Volksvertretungen ausdrücklich auch HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 93.

schüttenkönnens"²⁵¹⁾, so könnte auf eine Reaktion des Staates und damit auf einen Petitionsbescheid gänzlich verzichtet werden. Eine Befriedigung individueller Interessen verlangt mehr. Sie wird sicherlich dadurch erreicht, daß dem Begehren des Petenten entsprochen wird. Wird dem Begehren dagegen nicht entsprochen, so kann sie nur dadurch erzielt werden, daß dem Petenten eine Begründung für die ablehnende Entscheidung gegeben wird; denn nur die Mitteilung der wesentlichen, tatsächlichen und rechtlichen Entscheidungsgründe vermag den Petenten davon zu überzeugen, daß sein Interesse nicht oder nicht vollständig befriedigt werden konnte.

Auch die Berücksichtigung des im Petitionsrecht verankerten Integrationsinteresses führt zu dem Ergebnis, daß ablehnende Petitionsbescheide nach Art. 17 GG zu begründen sind; denn integrierend kann das Petitionsrecht nur wirken, wenn es dem Staat untersagt ist, sich ohne Begründung seiner ablehnenden Entscheidung auf seine Macht als Hoheitsträger zu berufen.

Wird das Petikum dagegen erfüllt, so vermag das Petitionsrecht seine Aufgabe zur Befriedigung des Individualinteresses auch dann zu erfüllen, wenn der stattgebende Petitionsbescheid unbegründet bleibt. Bei stattgebenden Petitionsbescheiden kann deshalb auf eine Begründung verzichtet²⁵²⁾

251) So DÖRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 1.

252) Dennoch darf nicht verkannt werden, daß es der Aufgabe des Petitionsrechts als Mittel im staatlichen Integrationsprozeß entspräche, wenn auch der stattgebende Bescheid der Begründungspflicht unterläge, weil jeder staatliche Entscheidungsprozeß dem Bürger durch eine Begründung besser vermittelt wird.

werden²⁵³⁾.

- 253) So wie hier - allerdings zum Teil unter Beschränkung auf Beschwerdebescheide - im Ergebnis schon die oben S. 35 - 36 zitierten Normen der Verfassungen des Königreiches Sachsen von 1831, von Anhalt-Bernburg von 1852, des Kurfürstentums Hessen von 1852 sowie des Großherzogtums Oldenburg von 1852.
- Eine Rechtspflicht aus Art. 17 GG zur Begründung ablehnender Petitionsbescheide bejahen auch: BRINKMANN Grundrechts-Kommentar zum Grundgesetz, Art. 17, Anm. I 2 c; RAUBALL in v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, Art. 17, Rdn. 14.
- Eine Begründungspflicht für jeden Petitionsbescheid wird bejaht von DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 100; MULERT Die Rücknahme unanfechtbarer belastender Verwaltungsakte, S. 98; DOEHRING Das Staatsrecht in der Bundesrepublik Deutschland, S. 342; HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 37.
- Abgelehnt wird eine Begründungspflicht im Schrifttum (zur ablehnenden Rechtsprechung vgl. hier oben S. 143, Fn. 243) von DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 9; HESSE Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 11. A., S. 189; v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., Art. 17, Anm. II 4, S. 508; WERNICKE in Bonner Kommentar, (Erstbearbeitung) Art. 17, Erl. II 3 b; HAMANN-LENZ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. A., Art. 17, Anm. A 2, S. 309; OBERMAYER NJW 1956, S. 363; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 89; ALBRECHT WEBER Anm. zu BVerwG, Beschl. vom 1. 9. 1976 in NJW 1977, 594.
- Nicht eindeutig: MATTERN Petitionsrecht, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II: Die Freiheitsrechte in Deutschland, 2. A., S. 630, der eine Begründungspflicht aus Art. 17 GG verneint, sie aber wegen ihrer psychologischen Wirkung ansonsten bejaht; auch MODEL-MÜLLER Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 8. A., Art. 17, Anm. 4, der eine Begründungspflicht grundsätzlich verneint, aber einräumt, daß aufgrund des Prinzips der Menschenwürde anderes gelten könne, wenn es dem Petenten ernstlich um die bisher im Verwaltungsverfahren nicht gegebene Begründung gehe und MEYENDRIESCH Entwicklung und Ausgestaltung des Petitionsrechts bis zum Bonner Grundgesetz und der Europäischen Menschenrechtskonvention, S. 36, der ausführt, eine "nähere Begründung sei nicht unbedingt erforderlich".

§ 16 Gerichtliche Durchsetzung des Petitionsrechts

1. Klage im Verwaltungsstreitverfahren

Der gerichtliche Schutz des Art. 17 GG ist durch Art. 19 Abs. 4 GG garantiert. Das Petitionsrecht ist ein Recht im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG, das durch die öffentliche Gewalt verletzt sein kann. Der Schutz des Art. 19 Abs. 4 GG erstreckt sich ohne Einschränkung auch auf die Petitionen im parlamentarischen Bereich²⁵⁴⁾.

Rechtsschutz ist für das Petitionsrecht in unterschiedlichen Ausgangssituationen möglich. Besonderer Erörterung bedarf die Frage, welcher Rechtsschutz dem Petenten zuteil wird, wenn die zuständige Stelle es unterläßt, die Petition entgegenzunehmen, sachlich zu prüfen oder ordnungsgemäß zu bescheiden.

Petitionsrechtliche Streitigkeiten zwischen den Petenten und der zuständigen Stelle sind öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art. Das gilt auch für Petitionsbescheide der Legislative²⁵⁵⁾. Eine verfassungsrechtliche Streitigkeit stellen die Rechtsbeziehungen zwischen dem Petenten und der Volksvertretung um die Erfüllung der Rechte aus Art. 17 GG nicht dar; denn dazu zählen nur solche Prozesse, die die Rechtsbeziehungen von Verfassungsorganen oder am Verfassungsleben beteiligter Organen

254) Vgl. DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. A., Art. 17, Rdn. 81; ausführlich SCHMELTER Rechtsschutz gegen nicht zur Rechtsetzung gehörende Akte der Legislative. Zugleich ein Beitrag zur Auslegung des Art. 19 Abs. 4 GG, Berlin 1977, S. 152.

255) SEIDEL Das Petitionsrecht, S. 20; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. A., Art. 17, Rdn. 125; a. A. HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 66, der für Streitigkeiten aus diesem Bereich nur die Verfassungsbeschwerde als gewährt sieht.

zueinander betreffen²⁵⁶⁾, nicht hingegen Streitigkeiten zwischen einem Bürger und dem Staat, selbst wenn auf Seiten des Staates ein Verfassungsorgan beteiligt ist²⁵⁷⁾. Der Rechtsweg zur Verwaltungsgerichtsbarkeit ist damit nach § 40 Abs. 1 VwGO eröffnet²⁵⁸⁾.

Die Klageart richtet sich nach dem Rechtscharakter der begehrten Maßnahme. Läßt sie sich als Verwaltungsakt charakterisieren, hat der Petent die Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO und andernfalls die allgemeine Leistungsklage nach § 43 Abs. 2 VwGO zu erheben.

Erstrebt der Petent die gerichtliche Durchsetzung der Entgegennahme und sachlichen Prüfung, so steht ihm die allgemeine Leistungsklage zur Seite. Fraglich ist, ob der Petitionsbescheid einen Verwaltungsakt darstellt oder nicht, ob also gegen dessen Versagung die Verpflichtungsklage oder aber die allgemeine Leistungsklage gegeben ist.

Es ist durchaus denkbar, daß ein auf eine Petition ergehender Bescheid der Exekutive im Einzelfall als Verwaltungsakt zu charakterisieren ist. Als Beispiel mag hier der Petitionsbescheid gelten, durch den ein Amt für Verfassungsschutz den Namen eines Informanten und seine für den Dienstgebrauch bestimmte Nachricht in Beantwortung einer entsprechenden Petition bekannt gibt. Das BVerwG²⁵⁹⁾ hat entschieden, daß die Erteilung dieser Auskunft ein Verwaltungsakt ist²⁶⁰⁾. Verwaltungsakte sind jedoch nur diejenigen Petitionsbescheide, durch die nicht nur über die Petition, sondern auch über die zugrunde liegenden Angelegenheiten ent-

256) So die ganz herrschende Meinung im Schrifttum und in der Rechtsprechung, vgl. MENDER-ERICHSEN, VerwArch. Bd. 57 (1966), S. 384; KOPP Verwaltungsgerichtsordnung, 3. A., München 1977, § 40, Rdn. 32; BVerwG, Urt. vom 2. 7. 1976, BVerwGE 51, 69 ff. (71).

257) Vgl. BVerwG, Urt. vom 28. 11. 1975, DÖV 1976, 315.

258) Anderer Ansicht, soweit ersichtlich, generell nur OBERMAYER NJW 1956, 362, für den zur Durchsetzung des Rechts auf Bescheidung aus Art. 17 GG nur die Verfassungsbeschwerde nach § 90 BVerfGG zur Verfügung steht.

259) BVerwG, Urt. vom 25. 2. 1969, BVerwGE 31, 301 ff. (301).

260) Zur Erstreckung des Schutzes von Art. 17 GG auf Auskunftsbegehren siehe oben S. 75 ff.

schieden wird, die Veranlassung zu der Petition gaben. Der nur über die Petition - und nicht über den zugrunde liegenden Sachverhalt - entscheidende Petitionsbescheid ist jedoch kein Verwaltungsakt, weil ihm der Regelungscharakter fehlt²⁶¹⁾. Der Verwaltungsakt ist das typische Mittel zur Konkretisierung und Individualisierung der abstrakt-generellen Gesetze²⁶²⁾. Er ist darauf ausgerichtet, konkrete Rechtsfolgen zu setzen und gestaltet Rechtsverhältnisse, die durch die Gesetze nur vorgezeichnet sind. Diese Funktion erfüllen Bescheide nicht, mit denen nur über die Petition entschieden wird. Solche Petitionsbescheide konkretisieren kein Rechtsverhältnis des Bürgers zur zuständigen Stelle. Sie informieren den Petenten nur darüber, welche Behandlungen die Petition erfahren hat²⁶³⁾. Die nur die Petition zum Inhalt habenden Petitionsbescheide zeitigen keine unmittelbaren Rechtswirkungen, durch die die Rechtsstellung des Petenten beeinflußt wird. Es wird damit nicht über den Anspruch des Petenten aus Art. 17 GG entschieden, sondern ihm vielmehr gemäß Art. 17 GG mitgeteilt, welche Erledigung die Petition gefunden hat²⁶⁴⁾. Der Petitionsbescheid stellt deshalb nur die Erfüllung der tatsächlichen Verpflichtung aus Art. 17 GG dar. Zu diesem Ergebnis gelangt auch die Rechtssprechung²⁶⁵⁾. Auch im Schrifttum wird die-

261) Vgl. zum Merkmal der Regelung vor allem BVerwG, Urt. vom 25. 10. 1967, BVerwGE 28, 145 ff. (146); Urt. vom 28. 10. 1970, BVerwGE 36, 192 ff. (194, 196); KOPP Verwaltungsverfahrensgesetz, § 35, Anm. 2 e; WOLFF-BACHOF Verwaltungsrecht I, 9. A., § 46 II c, S. 381 f.; ERICHSEN-MARTENS in Allgemeines Verwaltungsrecht, hrsg. von Hans-Uwe Erichsen und Wolfgang Martens, 3. A., Berlin, New York 1978, § 11 II 4, S. 145 f.; HOFFMANN-BECKING DÖV 1972, 197.

262) So vor allem SPANNER, Anm. zu OVG Münster, Urt. vom 19. 7. 1962, DÖV 1963, S. 29 - 31

263) Hier findet die Bezeichnung "informativer Petitionsbescheid" seine Berechtigung.

264) Ähnlich in der Begründung nach NEUMEYER JuS 1979, 33.

265) Entweder generell für jeden Petitionsbescheid - vor allem OVG Hamburg, Urt. vom 20. 8. 1965, DVB1. 1967, 86, 1. Leitsatz, 2. Satz; OVG Berlin, Urt. vom 26. 8. 1975, DÖV 1976, 261, 3. Leitsatz, 1. Satz - oder für den ablehnenden Petitionsbescheid - vgl. BVerwG, Beschl. vom 1. 9. 1976, NJW 1977, 118, 1. Leitsatz, BGH, Beschl. vom 30. 11. 1964, NJW 1965, 1017.

se Rechtsansicht überwiegend vertreten²⁶⁶⁾.

Den gegenteiligen Rechtsansichten kann nicht gefolgt werden.

Dem Petitionsbescheid kann der Regelungscharakter nicht mit der Begründung zugesprochen werden, mit ihm werde über ein subjektives öffentliches Recht entschieden²⁶⁷⁾. Diese Argumentation beinhaltet die Gefahr, jede inkludente Entscheidung über die Vornahme oder das Unterlassen irgendwelchen Handelns als Verwaltungsakt zu bezeichnen und damit eine Differenzierung der Verwaltungshandlungen zu behindern. Auch das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner früheren Rechtsprechung ähnlich argumentiert und zum Beispiel die Erteilung des Dienstzeugnisses an einen Beamten

266) SEIDEL Das Petitionsrecht, S. 20; SCHMIDT-BLEIBTREU-KLEIN Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. A., Art. 17, Rdn. 7; MODEL-MÖLLER Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 8. A., Art. 17, Anm. 4; WOLFF-BACHOF Verwaltungsrecht III, § 166, Rdn. 26, S. 477; MANG-MAUNZ-OBERMAYER Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 4. A., München 1975, S. 96; KRATZER BayVB1. 1966, 369; SCHRAMM Staatsrecht, Bd. II, S. 152; WALLERATH Allgemeines Verwaltungsrecht, Siegburg 1979, § 7 I 3, S. 143; OBERMAYER NJW 1956, 362 f. sowie OBERMAYER Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt, S. 65; STERN Verwaltungsprozessuale Probleme in der öffentlichrechtlichen Arbeit, 4. A., München 1978, S. 4, Fn. 19; SCHUNCK-de CLERCK Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder, 8. A., S. 188; GIESE-SCHUNCK Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949, Kommentar, 9. A., Frankfurt a. M. 1976, S. 77; GELLER-KLEINRAHM-DICKERSBACH Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 3. A., Art. 41 a, Anm. 6, S. 9; EYERMANN-FRÖHLER Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 7. A., München 1977, § 42, Rdn. 35; KELLING Der Devolutiveffekt im Verwaltungsverfahren, S. 325; NEUMEYER JuS 1979, 33; REDECKER-v. OERTZEN Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 6. A., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1978, § 42, Rdn. 158.

267) So aber zum Beispiel GÜNTHER Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit des Petitionsrechtes, Diss. Köln 1972, S. 25; DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 140; wohl auch mit dieser Begründung KOPP Verwaltungsgerichtsordnung, 4. A., München 1979, § 42, Rdn. 44; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. vom 29. 6. 1954, ZBR 1954, 279 ff. (281).

mit der Begründung als Verwaltungsakt bezeichnet, daß damit gleichzeitig die Entscheidung darüber getroffen werde, daß der Beamte kein besseres, eingehenderes oder in sonstiger Hinsicht anders gefaßtes Zeugnis verlangen könne²⁶⁸⁾. Diese Ausfüllung des Begriffs "Regelung" führt jedoch zu dem untragbaren Ergebnis, daß jede Erfüllung oder Nichterfüllung eines gesetzlichen Anspruchs als Verwaltungsakt zu bezeichnen ist; denn die Entscheidung, ob und in welcher Weise die Behörde einen Anspruch zu erfüllen hat, ist in jedem Fall zu treffen²⁶⁹⁾. Es kann deshalb der im Schrifttum vertretenen Rechtsansicht, nach der der Petitionsbescheid mit der Begründung als Verwaltungsakt deklariert wird, daß mit ihm über ein subjektives öffentliches Recht des Petenten entschieden werde, nicht gefolgt werden. Die übrigen Autoren, die jeden Petitionsbescheid als Verwaltungsakt charakterisieren²⁷⁰⁾, gelangen zu diesem Ergebnis, in dem sie den Begriff des Verwaltungsaktes von Artikel 19 Abs. 4 GG her bestimmen. Diese Rechtsansicht definiert den Verwaltungsakt als jede Einzelmaßnahme eines Trägers der öffentlichen Gewalt, um den Gerichten eine umfassende Prüfungsmöglichkeit zu eröffnen und auf diese Weise einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Sie erkennt jedoch, daß eine ausdehnende Bestimmung des Terminus "Verwaltungsakt" den Rechtsschutz des Petenten nicht verbessert, sondern nur verändert; denn dem Petenten wird durch die allgemeine Leistungsklage auch dann noch verwal-

268) So BVerwG, Urt. vom 26. 1. 1961, BVerwGE 12, 29 ff. (30 f.).

269) Vgl. zu dieser Kritik an der früheren Rechtssprechung des BVerwG KRAUSE Rechtsformen des Verwaltungshandelns. Überlegungen zu einem System der Handlungsformen der Verwaltung, mit Ausnahme der Rechtssetzung, Berlin 1974, S. 125.

270) So EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 232; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 80 und Art. 19 Abs. 4, Rdn. 9 ff.; HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 63.

tungsgerichtlicher Rechtsschutz zuteil²⁷¹⁾, wenn die Verpflichtungsklage in Ermangelung eines Verwaltungsaktes nicht zulässig ist. Dabei wirkt sich die allgemeine Leistungsklage für den Petenten im Verhältnis zur Verpflichtungsklage eher vorteilhaft als nachteilig aus²⁷²⁾; denn sie ist zunächst bis zum Eintritt der Verwirkung unbefristet zulässig²⁷³⁾. Darüber hinaus ist nach der hier vertretenen Rechtsansicht für die allgemeine Leistungsklage keine Klagebefugnis als besondere Sachurteilsvoraussetzung erforderlich²⁷⁴⁾. Auch ist die allgemeine Leistungsklage, nicht wie die Verpflichtungsklage nach § 167 Abs. 2 VwGO nur wegen der Kosten, sondern insgesamt vorläufig vollstreckbar.

Eine weite Interpretation des Begriffs "Verwaltungsakt" entscheidet also primär über die Klageart²⁷⁵⁾, eine Frage, die von "durchaus sekundärer Bedeutung" ist²⁷⁶⁾. Die im

271) Demgegenüber stellte EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 232 der Verpflichtungsklage als Alternative nur die Verfassungsbeschwerde gegenüber.

272) So wie hier BVerwG, Urt. vom 25. 2. 1969, DVBl. 1969, 700 ff. (701) im Gegensatz zu BETTERMANN Anm. zu BVerwG, Urt. vom 25. 2. 1969, in DVBl. 1969, 703 ff., der die Verpflichtungsklage für günstiger hält.

273) Es wird bewußt davon abgesehen zu betonen, daß bei der allgemeinen Leistungsklage kein Vorverfahren durchgeführt zu werden braucht, da das Vorverfahren dem Petenten nicht nur nachteilig ist, sondern ihn gegebenenfalls auch davor bewahrt, den Weg zum Verwaltungsgericht beschreiten zu müssen.

274) Für eine Analogie des § 42 Abs. 2 VwGO besteht kein Bedürfnis - vgl. vor allem ACHTERBERG Fälle und Lösungen nach höchstrichterlichen Entscheidungen; Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. A., S. 154; BETTERMANN Anm. zu BVerwG, Vorbescheid vom 11. 10. 1963 in DVBl. 1965, 366; HOLLAND DÖV 1965, 412; REDEKER-v. OERTZEN Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 6. A., § 42, Rdn. 153; KOPP Verwaltungsgerichtsordnung, 4. A., § 42, Rdn. 94, a. A. die h. M., vgl. BVerwG, Beschl. vom 1. 9. 1976, NJW 1977, 119 und NEUMEYER JuS 1979, 35.

275) So auch KRAUSE Rechtsformen des Verwaltungshandelns, S. 134, SCHWEICKHARDT, DÖV 1965, 797 ff.

276) BVerwG, Urt. vom 18. 6. 1964, BVerwGE 19, 19 ff. (20).

Schrifttum zum Teil vorgenommene weite Interpretation des Begriffs "Verwaltungsakt" läßt sich also nicht damit begründen, sie sei im Sinne des Artikels 19 Abs. 4 GG zur Verbesserung des Rechtsschutzes erforderlich; denn sie dehnt den Rechtsschutz nicht aus, sondern verändert ihn, und das sogar nicht zum Vorteil des Petenten.

Es steht also dem Petenten, dessen Petition nicht entgegen-
genommen, nicht sachlich geprüft oder nicht ordnungsge-
mäß²⁷⁷⁾ bzw. gar nicht beschieden wird, die allgemeine Lei-
stungsklage zur Durchsetzung seiner subjektiven öffentli-
chen Rechte aus Art. 17 GG zur Seite.

Dem Petenten fehlt jedoch das Rechtsschutzbedürfnis für ei-
ne allgemeine Leistungsklage solange, wie der Rechtsweg in
bezug auf das der Petition zugrunde liegende materielle Be-
gehren noch nicht erschöpft ist; denn es wäre sinnwidrig,
die rein formellen Rechte aus Art. 17 GG klageweise zu ge-
währen, solange der Petent das materielle Interesse noch
verfolgen kann²⁷⁸⁾.

2. Verfassungsbeschwerde

Unbestritten ist darüber hinaus das Recht des Petenten,
Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht nach
§ 90 BVerfGG mit der Behauptung zu erheben, durch die öf-
fentliche Gewalt in seinem Grundrecht aus Art. 17 GG ver-
letzt zu sein. Da jedoch der Rechtsweg nach § 40 Abs. 1
VwGO für die Einhaltung der Rechte auf Entgegennahme,

277) Zu den an den Petitionsbescheid zu stellenden inhalt-
lichen Anforderungen siehe oben S. 141 ff.

278) Vgl. BACHOF Die verwaltungsgerichtliche Klage auf
Vornahme einer Amtshandlung, S. 76; diesem folgend
auch SEIDEL Das Petitionsrecht, S. 21.

sachliche Prüfung und ordnungsgemäße Bescheidung der Petition eröffnet ist, kann die Verfassungsbeschwerde gemäß § 90 Abs. 2 BVerfGG erst nach Erschöpfung des Rechtsweges erhoben werden²⁷⁹⁾.

279) Die Erschöpfung des Rechtsweges tritt erst mit der Rechtskraft der letztinstanzlichen Entscheidung ein, durch die die Grundrechtsverletzung nicht beseitigt wurde, vgl. MAUNZ-SCHMIDT-BLEIBTREU-KLEIN-ULSAMER Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar (Loseblatt), Stand Februar 1978, München 1978, § 90, Rdn. 199.

Fünftes Kapitel

Der Adressat der Petition

§ 17 Petitionen an die zuständigen Stellen

1. Der Begriff "Stelle"

Als Petitionsadressaten nennt Art. 17 GG zunächst die "zuständigen Stellen". Der durch Art. 17 GG Berechtigte hat deshalb zunächst ein subjektives öffentliches Recht darauf, Bitten und Beschwerden bei allen Behörden im engeren Sinne, also bei denjenigen Organen des Staates oder eines anderen Trägers öffentlicher Verwaltung anzubringen, die mit Außenzuständigkeiten zu konkreten Rechtshandlungen auf dem Gebiete der Verwaltung oder der Rechtsprechung ausgestattet sind²⁸⁰⁾. Zum anderen erlaubt der Begriff der Stelle das Vorbringen von Petitionen auch bei den mittelbaren Staatsorganen²⁸¹⁾, denen die Außenzuständigkeit fehlt²⁸²⁾. Dabei

280) Zu den unterschiedlichen Definitionen des Begriffs "Behörde" vgl. insbesondere WOLFF-BACHOF Verwaltungsrecht II, 4. A., München 1976, § 76 I c, d.

281) Zur Terminologie vgl. WOLFF-BACHOF Verwaltungsrecht II, 4. A., § 75 I a 1 und 2. Danach sind mittelbare Staatsorgane jene Organe einer juristischen Person, die Eigenzuständigkeiten einer anderen, übergeordneten juristischen Person wahrnehmen, wobei ihr Verhalten aber rechtlich das Verhalten derjenigen juristischen Person ist, deren unmittelbares Organ sie sind; nicht ist ihr Verhalten dagegen das Verhalten des Staates, dessen Angelegenheiten sie wahrnehmen.

282) So schon ROSEGGER Petitionen, Bitten und Beschwerden, 1908, S. 43 unter besonderer Erwähnung auch der mittelbaren Staatsorgane. Wenn GIERTH DÖV 1977, 764 behauptet, der Begriff "Stelle" könne bedenkenlos mit dem Begriff der Behörde gleichgesetzt werden, so kann dem nur mit der Einschränkung zugestimmt werden, daß damit die Behörde im weiteren Sinne als kraft öffentlichen Rechts bestehendes Organ des Staates oder einer anderen Person des öffentlichen Rechts gemeint ist. Zur Relation der Begriffe Stelle und Behörde im weiteren Sinne vgl. auch EICHLER Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar mit einer Sammlung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften des Bundes und der Länder, Percha, Kempfenhausen am Starnberger See 1978, Kommentar 6, § 1, S. 18.

ist es gleichgültig, ob die durch öffentlich-rechtliche Rechtssätze geschaffene Stelle hoheitlich oder fiskalisch, leistend oder eingreifend tätig wird, ob sie der gesetzgebenden, der vollziehenden oder der rechtsprechenden Funktion angehört²⁸³⁾.

Die Einschränkung auf den Behördenbegriff ist nicht nur vermieden worden, um das Petitionsrecht von begrifflichen Streitfragen freizuhalten²⁸⁴⁾. Vielmehr beabsichtigte man klarzustellen, daß der Kreis der Grundrechtsadressaten nicht auf den Geltungsbereich des Grundgesetzes beschränkt sein sollte²⁸⁵⁾. Ist es dem Petenten deshalb nach deutschem Staatsrecht gestattet, bei supranationalen Stellen zu petitionieren, so bleibt gleichwohl zu beachten, daß Art. 17 GG in dieser Hinsicht ausschließlich negatorische Wirkung gegenüber den nationalen Organen entfaltet, so daß das Grundrecht insoweit nur das Verbot der Behinderung der Petition und der Benachteiligung des Petenten sowie eine Weiterleitungspflicht an diejenigen übernationalen Stellen beinhaltet, die zur Entscheidung über die Petition zuständig sind; denn Art. 17 GG kann eine Bindungswirkung nur für innerstaatliche Organe des Staates oder einer anderen Person des öffentlichen Rechts entfalten. Das bedeutet auch, daß durch Art. 17 GG weder die Zuständigkeit einer außerstaatlichen Institution noch deren Verpflichtung zur Bescheidung der Petition begründet wird.

283) Diesen Inhalt messen auch die nachfolgenden Autoren dem Begriff "Stelle" bei: DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 104; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 54; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 174; HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 42.

284) So WOLFF-BACHOF Verwaltungsrecht III, § 166 III d 1.

285) Vgl. den Bericht des Abgeordneten Dr. v. Mangoldt in der Sitzung des Grundsatzausschusses vom 5.10.1948 (Stenographische Protokolle der Fachausschüsse des Parlamentarischen Rates, S. 45). Aus diesem geht hervor, daß der Unterausschuß den Begriff "Stelle" in Anlehnung an den angelsächsischen Terminus "agency" gewählt hat, da der Begriff "Behörde" zu eng erschien und die internationalen Stellen nicht umfaßt.

2. Die Volksvertretung

Als weiteren Petitionsadressaten nennt Art. 17 GG die Volksvertretung. Der Begriff ist neben der umfassenden Bezeichnung "Stelle" für das Petitionsrecht juristisch ohne spezifischen Wert; er erweitert den Kreis der Petitionsadressaten nicht, da auch die Volksvertretung eine Stelle im Sinne des Art. 17 GG ist²⁸⁶⁾. Die besondere Erwähnung des Parlamentes erfolgte, um die hervorragende Bedeutung der Volksvertretung für das Petitionsrecht zu kennzeichnen. Aus dem gleichen Grund, nämlich um die Institution Volksvertretung zu betonen, wurde der Begriff im Singular verwendet²⁸⁷⁾. Gleichwohl umfaßt der Begriff Volksvertretung nicht nur den Bundestag²⁸⁸⁾, sondern auch alle in den Ländern das Volk repräsentierenden Organe, also auch die Landtage und Bürgerschaften Bremens und Hamburgs sowie den bayerischen Senat²⁸⁹⁾.

286) Der vom Redaktionskomitee des Grundsatzausschusses des Parlamentarischen Rates ausgearbeitete Entwurf sah deshalb die Einfügung des Wortes "insbesondere" vor den Begriff "Volksvertretung" vor. Dennoch herrschte seinerzeit Streit darüber, ob der Terminus "Stelle" auch die Volksvertretung umfasse, vgl. dazu die Ausführungen von MATZ Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Bd. I, Tübingen 1951, S. 170.

287) Insoweit einhellige Meinung, vgl. statt vieler PIETZNER Petitionsausschuß und Plenum. Zur Delegation von Plenarzuständigkeiten. Mit Gesetzestexten und Materialien zum Petitionsverfahren, Berlin 1974, S. 97 m.w.N.

288) Der Bundesrat, der sich nach Art. 51 GG aus Vertretern der Länderregierungen zusammensetzt, hat als Volksvertretung im Sinne des Art. 17 GG außer Betracht zu bleiben.

289) So für den bayerischen Senat auch ALTENHAIN Das Petitionsrecht in Bund und Ländern, S. 29; WERNICKE in Bonner Kommentar (Erstbearbeitung), Art. 17, Erl. II 3a; KOLLMANN DÖV 1952, 264.
Bei dieser Einordnung des bayerischen Senates bleibt unberücksichtigt, daß dem Senat fünf nicht gewählte, sondern bestimmte Vertreter angehören.

Die das Volk in den Landkreisen und Gemeinden repräsentierenden Körperschaften werden dagegen nach noch überwiegender Ansicht im verfassungsrechtlichen Schrifttum nicht als Volksvertretungen bezeichnet²⁹⁰⁾. Für die Einordnung der kommunalen Vertretungskörperschaften in den Begriff Volksvertretung spricht Art. 28 Abs. 1 GG. Danach muß das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen Wahlen hervorgegangen ist. Die kommunalen Vertretungskörperschaften beziehen ihre verfassungsrechtliche Legitimation aus der Kommunalwahl, durch die das Volk an der politischen Willensbildung in den kommunalen Gebietskörperschaften mitwirkt. Andererseits haben die kommunalen Vertretungskörperschaften gegenüber den überwiegend gesetzgeberisch tätigen Volksvertretungen des Bundes und der Länder grundlegend andere Aufgaben. Letztlich bedarf dieser Streit jedoch für das Petitionsrecht keiner Entscheidung, da die Repräsentationsorgane der Kreise und Gemeinden, sofern sie keine Volksvertretung sein sollten, jedenfalls

290) DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 58; v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., Art. 17, S. 512; MATTERN Petitionsrecht, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 632; SEIBT Der Städtetag 1962, 462; RIECK Das Petitionsrecht nach deutschem Staatsrecht, S. 76; OVG Lüneburg, Urt. vom 30. 5. 1967, OVG 23, 403 ff (407 f.). Anderer Ansicht mit beachtlicher Begründung: OVG Münster, Urt. vom 25. 7. 1978, NJW 1979, 281; RAUBALL Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. A., München 1974, Art. 17, Rdn. 12; MEYN Gesetzesvorbehalt und Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinden, Göttingen 1977, S. 38; RAUBALL in v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I: Präambel bis Art. 20, hrsg. von Ingo v. Münch, Frankfurt a. M. 1974, Art. 17, Rdn. 12. Dem Urteil des OVG Münster stimmt auch der Jahresbericht des Petitionsausschusses des Landes Nordrhein-Westfalen vom 15. 11. 1978 zu (Plenarprotokoll 8/89 des Landtages NW, S. 6054). Dagegen verneint v. MUTIUS VerwArch. 1979, 175 die verfassungspolitische Notwendigkeit dieser Interpretation des Art. 17 GG mit der auch hier genannten Begründung, daß die kommunalen Vertretungskörperschaften in ihrem Kompetenzbereich als "zuständige Stellen" anrufbar seien.

Stellen im Sinne des Art. 17 GG sind²⁹¹⁾.

Anderes gilt für Fraktionen. Sie sind keine Stellen im Sinne des Art. 17 GG, also zur sachlichen Erledigung von Petitionen weder berechtigt noch verpflichtet; denn sie lassen sich weder als unmittelbare noch als mittelbare Staatsorgane bezeichnen. Fraktionen sind nach § 10 Abs. 1 GO BT Vereinigungen von mindestens 5 % der Mitglieder des Bundestages, die grundsätzlich entweder derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die aufgrund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen. Sie sind nicht befugt, im eigenen Namen für das Parlament zu handeln und genießen deshalb keine unmittelbare Organstellung²⁹²⁾. Auch stellen sie keine mittelbaren Staatsorgane dar, weil sie keine Organe eines Trägers mittelbarer Staatsverwaltung, sondern nach neuerdings überwiegender Ansicht nichtrechtsfähige Vereine sind²⁹³⁾. Wendet sich also jemand mit einer schriftlichen Bitte oder Beschwerde an eine Fraktion, so steht es in deren vom Gewissen der Abgeord-

291) Das ist insoweit einhellige Meinung, sodaß die kommunalen Vertretungskörperschaften über Petitionen im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu entscheiden haben, vgl. MATTERN Petitionsrecht, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 632; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 181; MEYENDRIESCH Entwicklung und Ausgestaltung des Petitionsrechts bis zum Bonner Grundgesetz und der Europäischen Menschenrechtskonvention, S. 49; v. MANGOLDT-KLEIN Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., S. 512.

Auch die ständigen Ausschüsse des Bundestages, der Landtage sowie der Bürgerschaften Bremen und Hamburg sind Stellen im Sinne des Art. 17 GG - so auch EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 185, Fn. 1.

292) So vor allem ACHTERBERG Grundzüge des Parlamentrechts, S. 39 f.; anderer Ansicht noch v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. II, 2. A., Art. 40, Anm. III 1 d, S. 910; BVerfG, Urt. vom 5.4.1952, BVerfGE 1, 210 ff. (229).

293) Zur Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktion vgl. HAUENSCHILD Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktion, Berlin 1968, S. 170; ACHTERBERG Grundzüge des Parlamentsrechts, S. 39; HAHN DVBl. 1974, 509 f; DEMMINGER Staatsrecht, Bd. 2, S. 70 unter Bezugnahme auf ACHTERBERG, a.a.O., S. 39.

neten begrenzten Ermessen, wie mit der Petition verfahren wird. Art. 17 GG findet solange keine Anwendung, wie die Fraktion die Eingabe als Informationsmaterial für eine ihrer Initiativen wertet. Läßt die Eingabe jedoch nicht den eindeutigen Willen erkennen, daß ausschließlich die Fraktion Adressat sein soll, kann die Bitte oder Beschwerde an das Parlament weitergereicht werden und löst dann die Rechtswirkungen des Art. 17 GG aus²⁹⁴⁾.

Auch der einzelne Abgeordnete kann weder als Volksvertretung noch als Stelle im Sinne des Art. 17 GG bezeichnet werden²⁹⁵⁾. Dennoch ist fraglich, ob er im Hinblick auf die Behandlung an ihn gerichteter Eingaben nicht trotzdem den Pflichten eines unzuständigen öffentlich-rechtlichen Petitionsadressaten unterworfen ist. Es kann nicht richtig sein, den Abgeordneten für alle an ihn gerichteten, schriftlichen Bitten und Beschwerden verpflichtet zu wollen, die Eingabe weiterzuleiten und das Petitionsverfahren beim Parlament einzuleiten²⁹⁶⁾; denn oftmals wird der besondere Grund dafür, daß die Eingabe nicht an die Volksvertretung, sondern an den einzelnen Abgeordneten gerichtet wird, darin zu finden sein, daß sich die Bitte oder Beschwerde einerseits gegenständlich auf kommunalpolitisches oder jedenfalls regional begrenztes Geschehen bezieht und der Absender der Eingabe andererseits den regionalen politischen Einfluß des

294) Insoweit übernehmen die Fraktionen nur "Botenfunktion", vgl. dazu DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 60.

295) Das entspricht nicht einhelliger Ansicht, vgl. MATTERN Petitionsrecht, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 634; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 184; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 61; ACHTERBERG Grundzüge des Parlamentsrechts, S. 60, Fn. 190; RIECK Das Petitionsrecht nach deutschem Staatsrecht, S. 77, BayVGh, Entscheidung vom 3.8.1967, VerwRspr., Bd. 19, Nr. 68; anderer Ansicht DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 105; HOFFMANN Das Petitionsrecht, S. 42.

296) So aber DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 105.

Abgeordneten für sich in Anspruch nehmen möchte, so daß er letztlich an einer sachlichen Erledigung durch das Parlament gar nicht interessiert ist. Auch zielen diese Bitten und Beschwerden nicht auf ein konkretes *s t a a t l i - c h e s* Verhalten, sondern auf die Handlung eines Abgeordneten. Sie sind deshalb keine Petitionen im Sinne des Art. 17 GG.

Anders ist es zu beurteilen, wenn der Wille des Bürgers auf ein konkretes staatliches Verhalten gerichtet ist und er die Bitte oder Beschwerde deshalb an den Abgeordneten adressiert, weil er diesen als Bindeglied zur Institution Volksvertretung, als Mittler seiner Interessen versteht. In diesen Fällen steht es im Ermessen des Abgeordneten, ob er die Eingabe an das Parlament weiterleitet oder ob er das begehrte staatliche Verhalten auf andere Weise zu erreichen sucht, zum Beispiel durch eine Anfrage nach § 111 GO BT oder einen Antrag nach § 97 GO BT. Sein Entschließungsermessen unterliegt den aus der Rechtsstellung des Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 GG resultierenden Beschränkungen²⁹⁷⁾. Zur Petition mit dem Schutz des Art. 17 GG erstarkt die Eingabe nur, wenn sie an das Parlament weitergeleitet wird.

3. Zuständigkeit und Weiterleitungspflicht

Die Rechtspflicht der angerufenen Stelle zur sachlichen Prüfung und Bescheidung der Petition ist an deren Zuständigkeit gebunden. Durch das Petitionsrecht nach Art. 17 GG

297) Vgl. zur Rechtsstellung des Abgeordneten und den daraus resultierenden Pflichten: ACHTERBERG Grundzüge des Parlamentsrechts, S. 31 f. m.w.N. in Fn. 76; MAUNZ in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. A., Art. 38, Rdn. 9 - 17.

werden keine neuen Zuständigkeiten begründet, so daß sich die Zugehörigkeit einer Petition zu einem bestimmten Petitionsadressaten nach dessen allgemeinem Organisationsrecht richtet²⁹⁸⁾. Trifft das Organisationsrecht - wie zum Beispiel im Bereich der Volksvertretung zugunsten des Petitionsausschusses - eine besondere Regelung über die Erledigung von Petitionen, so ist die aus diesem Rechtssatz berechnete und verpflichtete Stelle zuständig. Fehlt im allgemeinen Organisationsrecht dagegen eine spezielle Zuständigkeitsregelung, so erscheint es sachdienlich, diejenige Stelle als zuständig zu erachten, in deren Zuständigkeitsbereich das mit der Petition begehrte staatliche Verhalten fällt. Im Gegensatz dazu wird im Schrifttum mitunter behauptet, die Zuständigkeit des Petitionsadressaten werde nicht dadurch begründet, daß die angesprochene Stelle dem Petenten gegenüber zum Erlaß eines bestimmten Hoheitsaktes zuständig sei. Sie werde vielmehr dadurch bestimmt, daß die Befugnis bestehe, über die Petition zu entscheiden²⁹⁹⁾. Dieser Rechtsansicht kann nur für den Fall gefolgt werden, daß das Organisationsrecht eine spezielle Berechtigung und Verpflichtung einer Stelle zur sachlichen Prüfung und Bescheidung von Petitionen ausspricht: denn nur dann erübrigt es sich, auf diejenige Stelle zurückzugreifen, die zum Erlaß sachlich vergleichbarer Hoheitsakte zuständig ist³⁰⁰⁾.

298) Es entspricht der ganz herrschenden Meinung, daß das Petitionsrecht nach Art. 17 GG keine Abhilfekompetenzen schafft, vgl. bereits THOMA Das System der subjektiven Rechte und Pflichten, in: Anschütz-Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. II, 1932, S. 623; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 63; MATTERN Petitionsrecht, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 623; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 185.

299) Wohl zuerst OBERMAYER NJW 1956, 363; später ausdrücklich so auch EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 185; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 63.

300) Ähnlich wie hier: BRINKMANN Grundrechtskommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949, Art. 17, Anm. I 1 e, S. 6, der diejenige Stelle zuständig nennt, die über die Forderungen des Petenten zu entscheiden befugt sei.

Die Forderung nach Zuständigkeit erstreckt sich jedoch nur auf die sachliche Zuständigkeit, also auf die Verpflichtung und Berechtigung, dem Gegenstand nach bestimmte Petitionen sachlich zu erledigen. Die örtliche und die instanzielle Zuständigkeit der angerufenen Stelle sind dagegen nicht zu fordern³⁰¹⁾. Ist die Petition an eine übergeordnete, sachlich zuständige Stelle gerichtet, so ist diese deshalb zur Prüfung von Petitionen auch berufen, bevor der Instanzenzug durchlaufen wurde. Diese Besonderheit des Petitionsrechts läßt sich nicht allein damit begründen, daß die Einhaltung des Instanzenweges in Art. 17 GG nicht vorgeschrieben sei³⁰²⁾, weil Art. 17 GG die Zuständigkeit einer Stelle zur Erledigung der Petition fordert und nicht weiter zwischen der sachlichen und instanziellen Zuständigkeit differenziert. Auch läßt sich nicht ohne weiteres begründen, die weitgehende Unkenntnis staatlicher Zuständigkeiten³⁰³⁾ geböte die Befreiung von der instanziellen und damit auch der örtlichen Zuständigkeit; denn der Unkenntnis von Zuständigkeiten auf Seiten des Bürgers wird durch die Verpflichtung der unzuständigen Stelle zur Weiterleitung der Petition genügend Rechnung getragen. Das Recht zu sogenannten "Sprungpetitionen"³⁰⁴⁾ entspricht jedoch der Forderung nach einer Effek-

301) So für die instanzielle Zuständigkeit schon BVerfG, Beschl. v. 22. 4. 1953, NJW 1953, 817; RIECK Das Petitionsrecht nach deutschem Staatsrecht, S. 73; ausdrücklich so auch DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 67.

302) So aber das BVerfG, Beschl. v. 22. 4. 1953, BVerfGE 2, 225 ff. (229); dagegen auch DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 66.

303) Zur weitverbreiteten Verständnislosigkeit für Fragen der Verwaltungsorganisation und Zuständigkeit vgl. die auf einer Auswertung von Petitionen basierende Darstellung von ROMBACH DÖV 1963, 372 ff.

304) Dieser dem Zivilprozeßrecht entlehnte Begriff geht auf DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 67 zurück.

tivierung dieses Grundrechts; denn die Ausgangssituation eines beschwerdeführenden Petenten im Bereich der Exekutive ist dadurch gekennzeichnet, daß der staatliche Sachwalter, der die mit der Beschwerde gerügte Entscheidung getroffen hat, geneigt sein wird, seine einmal getroffene Entscheidung eher für richtig als für falsch zu halten und sich deshalb freiwillig nur schwerlich bereit zeigen wird, diese aufzuheben³⁰⁵⁾. Eine daraus im Bereich der Exekutive resultierende Ineffektivität des Grundrechts verhindert Art. 17 GG dadurch, daß er dem Petenten freistellt, die Petition entweder an diejenige Stelle zu richten, deren Handeln gerügt wird, oder sein Begehren direkt bei der höheren Stelle anzubringen³⁰⁶⁾.

Zwar ist die vorgesetzte Stelle nicht gezwungen, die Petition selbst zu erledigen. Doch selbst wenn sie die Petition vielfach der instanziiell zunächst zuständigen Stelle entweder zur Stellungnahme oder zur Erledigung zuleiten wird³⁰⁷⁾, so hat sie doch von dem Vorgang Kenntnis erlangt und kann auf die Entscheidung über die Petition Einfluß nehmen.

Die sachliche Zuständigkeit der mit der Petition befaßten Stelle ist keine Zulässigkeitsvoraussetzung der Petition. Zwar scheint die grundlegende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts anders verstanden werden zu müssen; denn dort heißt es³⁰⁸⁾: "Als Voraussetzung der Zulässigkeit schreibt

305) So auch ACHTERBERG Fälle und Lösungen nach höchstgerichtlichen Entscheidungen, 2. A., S. 120.

306) Vergleichbar ist die Begründung von DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 66, der betont, daß oftmals der eigentliche Petitionsgrund gerade darin liege, daß die Sache innerhalb der normalen Instanzenhierarchie nicht vorangehe und der Bürger an eine Verschleppung glaube.

307) Auch das BVerfG hat es im Beschl. vom 22. 5. 1953, BVerfGE 2, 225 ff. nicht beanstandet, daß der Petent auf seine Beschwerde an den Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg einen Bescheid des Justizministeriums in Stuttgart erhielt.

308) BVerfG, Beschl. vom 22. 4. 1953, BVerfGE 2, 225 ff. (229).

Art. 17 ausdrücklich vor, daß die Stelle, bei der die Petition eingereicht wird - sofern es sich nicht um die Volksvertretung handelt - zuständig sein muß". Erachtete man die Zuständigkeit als Zulässigkeitsvoraussetzung, so brächte das die untragbare Konsequenz mit sich, daß jede an eine unzuständige Stelle gerichtete Petition an den Absender zurückzuweisen wäre, bevor der Inhalt der Eingabe eine sachliche Würdigung erfahren hätte. Damit hinge die Effizienz des Petitionsrechts von einer detaillierten Kenntnis der Zuständigkeiten ab und es läge in der Macht des Staates, den tatsächlichen Wirkungsbereich des Grundrechtes durch eine Differenzierung von Zuständigkeitsregelungen zu verringern³⁰⁹⁾.

Diese Konsequenz wird dadurch vermieden, daß die an eine unzuständige Stelle gerichtete Petition nicht zurückgewiesen, sondern an die zuständige Stelle weitergeleitet wird. Die Weiterleitungspflicht ist gesetzlich nicht geregelt, entspricht jedoch heute der ganz herrschenden Ansicht³¹⁰⁾.

309) Vergleiche dazu DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 64.

310) Für die Weiterleitungspflicht schon HÖFNER Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung, Bd. II, 1930, S. 177; heute ganz herrschende Meinung, vgl. RIECK Das Petitionsrecht nach deutschem Staatsrecht, S. 73; v. MANGOLDT-KLEIN Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. A., Art. 17, S. 511; DAGTOGLOU in Bonner Kommentar, Art. 17, Rdn. 109; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 61; MEYENDRIESCH Entwicklung und Ausgestaltung des Petitionsrechts bis zum Bonner Grundgesetz und der Europäischen Menschenrechtskonvention, S. 48; MATTERN Petitionsrecht, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 632; EITEL Das Grundrecht der Petition gemäß Art. 17 des Grundgesetzes, S. 187; HAMANN-LENZ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. A., S. 311; BRINKMANN Grundrechts-Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949, Art. 17 I 1 e, S. 6.

Während die Geschäftsordnung für den Landtag von Rheinland-Pfalz aus dem Jahre 1947 in § 46 Satz 2 noch ein Ermessen des Präsidenten zur Zurückweisung der Petition für den Fall vorsah, daß die Eingabe offenbar nicht zur Zuständigkeit des Landtages gehörte, ordnetes schon § 101 Abs. 1 der GO Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 12.7. 1971 an, daß solche Angaben durch den Petitionsadressaten an die zuständige Stelle weiterzuleiten seien.

Sie beinhaltet einerseits die Verpflichtung der unzuständigen Stelle, die Entgegennahme nicht mit der Begründung fehlender Zuständigkeit zu verweigern. Andererseits verpflichtet sie den unzuständigen Petitionsadressaten, die Petition nicht zu den Akten zu legen, sondern der zuständigen Stelle von Amtswegen zu übermitteln und dem Petenten eine Abgabennachricht zu erteilen. Dabei hat die weiterleitende Stelle aus Art. 17 GG gegen die zur sachlichen Erledigung berechnigte Stelle keinen Anspruch darauf, über die Erledigung der Petition unterrichtet zu werden. Auch tritt durch die Verweisung keine dem § 41 Abs. 1 Satz 2 VwGO vergleichbare Bindungswirkung ein.

Sprachlich ist das Erfordernis der Zuständigkeit in Art. 17 GG nur auf die Stellen bezogen. Dennoch darf daraus nicht der Schluß gezogen werden, jede Volksvertretung sei zur sachlichen Erledigung aller Petitionen berufen. Vielmehr wird die durch das Grundgesetz vorgenommene Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern durch das Petitionsrecht nicht durchbrochen³¹¹⁾. Sie deckt sich bei Bitten zur Gesetzgebung mit der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach den §§ 70 ff. des Grundgesetzes. Für Petitionen anderen Inhalts ist der Bundestag zuständig, soweit die Bundesregierung für das gerügte Verhalten der Verwaltung unmittelbar oder mittelbar verantwortlich ist. Das bedeutet, daß die Zuständigkeit des Bundestages in Angelegenheiten, in denen der Bund die Gesetze durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts

311) Zur Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Volksvertretungen vgl. insbesondere MATTERN Petitionsrecht, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 2. A., S. 634 f.; DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 2. A., Art. 17, Rdn. 63; SEIDEL Das Petitionsrecht, S. 27.

nach Art. 86 Satz 1 GG ausführt, in vollem Umfange gegeben³¹²⁾ ist.

Darüberhinaus ist der Bundestag, soweit die Aufsicht des Bundes reicht, auch für die Bearbeitung von Petitionen in solchen Angelegenheiten zuständig, in denen die Länder die Bundesgesetze nach den Art. 83, 84 GG als eigener Angelegenheit oder nach Art. 85 GG im Auftrag des Bundes ausführen.

Im übrigen sind die Länderparlamente zuständig.

Im Falle seiner Unzuständigkeit ist der Bundestag verpflichtet, die Petition unter Erteilung einer Abgabennachricht weiterzuleiten. Diese Verpflichtung trifft auch die Länderparlamente untereinander.

§ 18 Behandlung der Petitionen durch den Deutschen Bundestag

1. Verfahren im Deutschen Bundestag

Alle an den Deutschen Bundestag gerichteten Petitionen werden gemäß § 112 Abs. 1 Satz 1 GO BT von der Zentralstelle für Petitionen und Eingaben³¹³⁾ registriert. Die Zentralstel-

312) In bundeseigener Verwaltung werden nach Art. 87 Abs. 1 und Art. 87 b Abs. 1 GG der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung, die Bundeseisenbahnen, die Bundespost und danach Maßgabe des Art. 89 GG die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt sowie die Bundeswehrverwaltung geführt. Als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts werden nach Art. 87 Abs. 2 GG die sozialen Versicherungsträger geführt, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt.

313) Die Zentralstelle trug bis 1970 die Bezeichnung: Büro für Petitionen.

le ist der administrative Hilfsdienst des Petitionsausschusses³¹⁴⁾. Zu ihr gehören das Sekretariat des Ausschusses, Eingaben-Referate und eine Verwaltungsstelle.

Die Zentralstelle für Petitionen und Eingaben stellt sodann in einem Vorprüfungsverfahren fest, ob eine Eingabe die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen für eine sachliche Behandlung im Bundestag erfüllt. Dabei werden Eingaben, die offensichtlich nicht als Petitionen bezeichnet werden können, ebenso wie offensichtlich unzulässige Petitionen, im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Petitionsausschusses ohne weiteres zu den Akten gelegt³¹⁵⁾. Dagegen erhält der Petent Gelegenheit zur Ergänzung seiner Eingabe, sofern die Petition behebbare Mängel aufweist³¹⁶⁾.

Ist der Bundestag für die Bearbeitung einer Petition offensichtlich nicht zuständig, so erhalten die Petenten im Auftrag des Bundestagspräsidenten eine entsprechende schriftliche Mitteilung. Sofern die Zuständigkeit anderer Volksvertretungen oder anderer Stellen gegeben ist, wird die Petition dorthin übermittelt.

Läßt sich eine Petition, welche die Voraussetzungen für ei-

314) Zur Organisation der Zentralstelle vgl. die GRUNDSÄTZE für die Behandlung der an den Deutschen Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden vom 2.3.1977 in Ziffer 3.1 und SEIDEL Das Petitionsrecht, S. 25.

315) Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Delegation der Vorprüfungskompetenz auf die Zentralstelle für Petitionen und Eingaben können nicht einfach mit dem Hinweis darauf abgetan werden, im Vorprüfungsverfahren würden regelmäßig nur die Eingaben ausgesondert, die den Schutz des Art. 17 GG offensichtlich nicht beanspruchen könnten; - so aber PIETZNER Petitionsausschuß und Plenum, S. 24 -; denn die Vorprüfungskompetenz der Zentralstelle umfaßt ausweislich der in Ziffer 1.2.2 und 3.1.1 der GRUNDSÄTZE für die Behandlung der an den Deutschen Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden vom 2.3.1977 festgelegten Verfahrensweise, z. B. auch die Anweisung zur Aussonderung solcher Eingaben, bei denen das Schrifttum - wie z. B. beim Auskunftsbegehren - geteilter Ansicht darüber ist, ob es sich um eine Petition handelt oder nicht, vgl. zu den unterschiedlichen Ansichten im Schrifttum hier oben S. 75-78.

316) Vgl. dazu die beispielhaft aufgeführten Nachweise in Ziffer 3.1.1 der GRUNDSÄTZE für die Behandlung der an den Deutschen Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden vom 2.3.1977.

ne sachliche Behandlung im Bundestag erfüllt, nicht im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Petitionsausschusses durch einen Hinweis oder einen Rat erledigen, so wird geprüft, ob sie entweder Anregungen zu Gesetzen oder Gesetzesänderungen oder aber Beanstandungen von Verhaltensweisen der Exekutive beinhaltet. Die Zentralstelle leitet Bitten zur laufenden Bundesgesetzgebung im Auftrag des Bundestagspräsidenten regelmäßig als Beratungsmaterial an die zuständigen Fachausschüsse weiter. Zu den übrigen Petitionen holt sie die Stellungnahme der Bundesregierung oder der Bundesbehörden oder der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts ein, soweit diese der Aufsicht der Bundesregierung unterstehen. Entsprechen die Stellungnahmen dem Anliegen des Petenten, so werden sie diesem inhaltlich übermittelt. Danach gilt die Petition als positiv erledigt, sofern der Petent nicht innerhalb von vier Wochen widerspricht.

Zur Bestätigung der positiv erledigten Eingaben legt die Zentralstelle dem Petitionsausschuß monatlich ein Verzeichnis vor.

Läßt sich eine Petition weder durch einen Fachausschuß noch allein durch das Einholen einer Stellungnahme erledigen, übermittelt die Zentralstelle die Petition an zwei Mitglieder des Petitionsausschusses, die verschiedenen Fraktionen angehören und vom Ausschußvorsitzenden für das jeweilige Sachgebiet bestimmt wurden. Gleichzeitig unterbreitet sie den beiden Berichterstattern Vorschläge über die weitere Behandlung der Petitionen, die mit einem Antrag schließen. Erscheint eine weitere Sachaufklärung erforderlich zu sein, kann die Zentralstelle empfehlen, von einzelnen Rechten des Gesetzes über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages Gebrauch zu machen. Der Wortlaut des Antrages ist nicht bindend vorgegeben. Er wird jedoch, wenn die Petition zur Entscheidung reif ist, regelmäßig wie folgt lauten:

- Sofern das Anliegen des Petenten im vollen Umfang berechtigt und Abhilfe notwendig erscheint:
Die Petition der Bundesregierung zur Berücksichtigung zu überweisen.
- Sofern das Anliegen nicht unberechtigt erscheint und Anlaß zu einer Bitte an die Bundesregierung des Inhaltes gibt, die Angelegenheit noch einmal zu überprüfen und nach Möglichkeiten zu suchen, dem Verlangen des Petenten zu entsprechen:
Die Petition der Bundesregierung zur Erwägung zu überweisen.
- Um zu erreichen, daß die Bundesregierung die Petition in die Überlegungen zur Erarbeitung eines zu erwartenden Gesetzentwurfs, einer Verordnung oder einer anderen Initiative oder Untersuchung in ihrem Zuständigkeitsbereich einbezieht:
Die Petition der Bundesregierung als Material zu überweisen.
- Um die Bundesregierung von dem Anliegen des Einsenders zu unterrichten:
Die Petition der Bundesregierung zur Kenntnisnahme zu überweisen.
- Wenn eine Bitte zur Gesetzgebung durch eine inzwischen erfolgte gesetzliche Regelung gegenstandslos geworden oder wenn über das vorgetragene Anliegen unabhängig von der Petition bereits in einem anderen Zusammenhang durch Beschluß des Bundestages entschieden worden ist:
Die Petition durch Beschluß über einen anderen Gegenstand für erledigt zu erklären.
- Wenn der Bitte oder Beschwerde nach Prüfung der Sach- und Rechtslage nicht entsprochen werden kann, eine Gesetzesänderung oder Gesetzesergänzung nicht in Aussicht zu stellen oder das Verhalten der Verwaltung nicht zu beanstanden ist:
Die Petition nach Prüfung der Sach- und Rechtslage als erledigt anzusehen.

- Sofern die in der Petition enthaltene Bitte zur Gesetzgebung als an die Fraktionen des Bundestages gerichtete Anregung für eine parlamentarische Initiative geeignet erscheint:

Die Petition als erwägenswerte Anregung zur Kenntnis zu nehmen³¹⁷⁾.

- 317) Die Geschäftsordnungen der Landtage regeln die Entscheidungsformeln inhaltlich unterschiedlich. Als vorbildlich ist die nachstehend zitierte jüngste Änderung der GO des Landtages in Hessen, Beschl. vom 1.12.1978, GVBl. Teil I, S. 694 zu bezeichnen. § 54 a der GO des Hessischen Landtages lautet:
- (1) Über Petitionen wird in der Regel in folgender Weise entschieden:
1. Die Petition wird mit der Beschlußfassung des Landtages über einen Gesetzentwurf oder über einen anderen, in der Empfehlung bezeichneten Gegenstand für erledigt erklärt.
 2. Die Petition wird der Landesregierung
 - a) zur Berücksichtigung,
 - falls der Ausschuß nach eingehender Prüfung der Sach- und Rechtslage die Erfüllung des Anliegens des Petenten für geboten hält, -
 - b) zur Erwägung,
 - falls der Ausschuß die Erfüllung des Anliegens des Petenten befürwortet, sofern einzelne, im Zeitpunkt der Abgabe der Ausschußempfehlung noch offenstehende Fragen zugunsten des Anliegens beantwortet werden können, -
 - c) als Material,
 - falls das geltende Recht die an sich wünschenswerte Erfüllung des Anliegens nicht zuläßt, jedoch geprüft werden soll, ob die Petition Anlaß gibt, entgegenstehende Bestimmungen zu ändern oder auf ihre Änderung hinzuwirken, -
 - d) mit der Bitte, den Petenten über die Sach- und Rechtslage zu unterrichten, überwiesen.
 3. Die Petition wird für erledigt erklärt, da dem Anliegen des Petenten bereits Rechnung getragen worden ist.
 4. Die Petition wird nach Prüfung der Sach- und Rechtslage für erledigt erklärt.
 5. Die Petition wird einem anderen, in der Empfehlung bezeichneten Ausschuß als Material überwiesen.
 6. Die Petition wird dem Deutschen Bundestag oder einem anderen Landesparlament überwiesen.
 7. Die Petition wird für ungeeignet zur weiteren Beratung im Landtag erklärt.
- (2) Der Petent und in den Fällen des Abs. 1 Nr. 2 die Landesregierung sind von der Entscheidung des Landtags zu unterrichten. Die Entscheidungen nach Abs. 1 Nr. 3 bis 7 sollen begründet werden.

Die Berichterstatter prüfen den Vorschlag der Zentralstelle und legen dem Petitionsausschuß Anträge zur weiteren Behandlung der Petitionen vor.

Daraufhin beschließt der Petitionsausschuß nach den §§ 71 i.V.m. 51 Abs. 2 GO BT mit einfacher Mehrheit und berichtet dem Plenum über seine Beschlußempfehlungen mindestens einmal im Monat in Form von Sammelübersichten, welche die Anträge des Petitionsausschusses nach § 113 Abs. 1 und 2 GO BT zur Art der Erledigung der Petitionen enthalten. Nach § 113 Abs. 3 GO BT werden die Sammelübersichten mit den Beschlußempfehlungen als Drucksachen an die Mitglieder des Bundestages verteilt. Die Sammelübersichten enthalten außer den Empfehlungen, daß der Bundestag die in der Übersicht enthaltenen Anträge des Petitionsausschusses annehmen wolle, im wesentlichen nur das Aktenzeichen der Petition, den Namen und Wohnort des Petenten sowie eine schlagwortartige Bezeichnung des Inhaltes³¹⁸⁾. Die tatsächlich über den Inhalt der Petition Aufschluß gebenden Sitzungsprotokolle des Petitionsausschusses können, ebenso wie die schriftlich begründeten Petitionsbescheide, von jedem Abgeordneten bei der Zentralstelle für Petitionen und Eingaben eingesehen werden. Tatsächlich geschieht das nur selten. Die Sammelübersichten werden auf die Tagesordnung gesetzt; beraten werden sie nach § 117 Abs. 3 GO BT jedoch nur, wenn das mit einfacher Mehrheit beschlossen wird. Regelmäßig faßt der Bundestag die Beschlüsse über die Annahme der in den Sammelübersichten enthaltenen Anträge ohne Wortmeldung und Aussprache mit dem ihm vorgeschlagenen Antrag.

Die sich auf die laufende Gesetzgebung beziehenden Bitten werden erst bei der Verabschiedung der entsprechenden Gesetzesentwürfe nach Vorschlag des Fachausschusses durch Beschluß für erledigt erklärt.

318) Ein Beispiel aus der Sammelübersicht 27, BT-Drucksache 8/1909 vom 13.6.1978: Lfd. Nr. 1; Aktenzeichen der Eingabe: Pet. (600)-8-270-13786; Name und Wohnort des Einsenders: Steinhoff, Viola, Braunschweig; Inhalt der Eingabe: Umweltschutz.

Die Beschlüsse werden dem jeweiligen Adressaten mitgeteilt. Die der Bundesregierung zur Berücksichtigung überwiesenen Petitionen werden an den Bundeskanzler übersandt. Zur Beantwortung wird der Bundesregierung nach § 115 Abs. 2 GO BT eine Frist von sechs Wochen bestimmt. Über die darauf folgenden Auskünfte der Bundesregierung werden sowohl die Mitglieder des Petitionsausschusses als auch die parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen in Kenntnis gesetzt. In den übrigen Fällen der Überweisung an die Bundesregierung werden die Beschlüsse dem zuständigen Bundesminister übermittelt.

Nach der Annahme der Sammelübersichten durch das Plenum setzt der Bundestagspräsident oder ein von diesem Beauftragter³¹⁹⁾ den Petenten nach § 113 Abs. 4 GO BT von der Art der Erledigung seiner Bitte oder Beschwerde in Kenntnis. Die von der Zentralstelle für Petitionen und Eingaben ausgefertigten Bescheide enthalten einen Auszug aus der Sammelübersicht mit dem begründeten Antrag des Petitionsausschusses und dem Beschluß des Bundestages³²⁰⁾.

2. Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages

Die Rechtsstellung dieses Petitionsausschusses wird wesentlich durch das nach Art. 45 c GG ergangene Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundes-

319) Zur Zeit wird diese Aufgabe im Auftrage des Bundestagspräsidenten von der Vorsitzenden des Petitionsausschusses wahrgenommen.

320) Zum zuvor dargestellten Verfahren bei der Behandlung von Petitionen im Deutschen Bundestag siehe vor allem die GRUNDSÄTZE für die Behandlung der an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden vom 2.3.1977; FRIEDRICH SCHÄFER Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, 2. A., Opladen 1975, S. 239 ff; PIETZNER Petitionsausschuß und Plenum, S. 17 ff; Zwischenbericht der ENQUETE-KOMMISSION für Fragen der Verfassungsreform, BT-Drucksache VI/3829, S. 30; SEIDEL Das Petitionsrecht, S. 26 ff.

tages bestimmt³²¹⁾. Das Gesetz ist das Ergebnis einer lang-jährigen Diskussion um die Reform zur Effektivierung des Petitionsrechts im Bereich der Volksvertretung. Während ursprünglich erwogen worden war, einen Parlamentsbeauftragten für den Bürgerschutz nach dem skandinavischen Vorbild des Ombudsmannes zu institutionalisieren³²²⁾, entschied sich der Verfassungsgeber später stattdessen für die Erweiterung der Rechte des Petitionsausschusses³²³⁾. Das hatte vornehmlich zwei Gründe: Die Institution Ombudsmann hat sich zwar in skandinavischen Einheitsstaaten bewährt, ist jedoch mit unserem föderativen Staatssystem und der verfassungsmäßig festgelegten Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nur schwerlich vereinbar. Darüber hinaus gibt es

321) Gesetz nach Art. 45 c des Grundgesetzes vom 19. Juni 1975, BGBl. Teil I, S. 1901.

322) Diese Überlegungen führten in Rheinland-Pfalz zur Einführung eines Bürgerbeauftragten durch das Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz vom 3. 5. 1974, GVBl. S. 187. Auch Österreich hat durch Bundesgesetz vom 24.2.1977 - dieses Gesetz trat nach seinem § 28 Abs. 1 am 1.7.1977 in Kraft und wird mit Ablauf des 30.6.1983 außer Kraft treten - ein dem Ombudsmann vergleichbares Rechtssubjekt, die "Volksanwaltschaft" als Hilfsorgan der Volksvertretung geschaffen. Deren drei Mitglieder werden nach § 7 Abs. 2 Satz 1 vom Nationalrat gewählt. Nach § 1 des Bundesgesetzes kann sich jedermann bei der Volksanwaltschaft wegen behaupteter Mißstände in der Verwaltung des Bundes einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten beschweren, sofern er von diesen Mißständen betroffen ist und soweit ihm ein Rechtsmittel nicht oder nicht mehr zur Verfügung steht. Dem Beschwerdeführer sind das Ergebnis der Prüfung sowie die allenfalls getroffenen Veranlassungen mitzuteilen. Vgl. zur Entstehung des Gesetzes bis zur Regierungsvorlage 1976 SCHÖNHERR ÜJZ 1976, 561 ff. und 597 ff. und insbesondere zu den Aufgaben der Volksanwaltschaft WALTER-MAYER Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 2. A., Wien 1978, Viertes Kapitel, S. 309 - 317.

323) Aus der Diskussion vgl. für die Schaffung eines Parlaments- oder Bürgerbeauftragten: KEMPF Aus Politik und Zeitgeschichte 1973, Heft 4, S. 17 ff. und 1974, Heft 4, S. 27 ff. und für die Erweiterung der Rechte des Petitionsausschusses: TESCHE Aus Politik und Zeitgeschichte 1974, Heft 4, S. 19 ff.

in der Bundesrepublik Deutschland ein umfassendes Rechtsschutzsystem gegenüber allen Staatsfunktionern³²⁴⁾, so daß für die Einführung einer zusätzlichen Rechtsschutzinstanz in der Gestalt eines Ombudsmannes kein Bedarf bestand³²⁵⁾. Durch die Reform wurde nur eines der beiden parlamentarischen Annexrechte des Petitionsrechts verändert. Das Petitionsüberweisungsrecht, also das Recht des Parlamentes, Petitionen zur Kontrolle der Regierung mit einem bestimmten Antrag an diese zu überweisen³²⁶⁾, blieb unangetastet. Dagegen wurde das Petitionsinformierungsrecht des Parlamentes verstärkt. Dieses Recht besteht aus der Befugnis des Parlamentes, von der Exekutive die zur sachgemäßen Erledigung einer Petition erforderlichen Informationen zu verlangen³²⁷⁾.

324) Zum begrifflichen Verständnis der Staatsfunktion vgl. vor allem ACHTERBERG Problem der Funktionenlehre, München 1960, insbesondere S. 202 ff.

325) Vgl. dazu den Zwischenbericht der ENQUETE-KOMMISSION für Fragen der Verfassungsreform, BT-Drucksache VI/3829, insbesondere S. 33 - 35; ACHTERBERG DÖV 1975, 835 sowie den Schlußbericht der ENQUETE-KOMMISSION für Fragen der Verfassungsreform, BT-Drucksache 7/5924, S. 64.

326) Eine rechtliche Verpflichtung der Regierung zur Erledigung der Petition in der durch den Antrag begehrten Weise wird durch die Überweisung nach einhelliger Ansicht - aufgrund der Sperrwirkung des Gewaltenteilungsprinzips - nicht begründet, vgl. statt vieler DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 17, Rdn. 74; RAUSCH Bundestag und Bundesregierung. Eine Institutionskunde, München 1976, S. 301; BayVG, Entsch. vom 12.12. 1977, VerwRspr. 1978, 769 ff. (775).

Die Überweisung kann daher für die eigenverantwortliche Tätigkeit der Exekutive nur die Bedeutung einer lediglich das Innenverhältnis zwischen Parlament und Exekutive berührenden politischen Empfehlung haben.

327) Die dogmatische Begründung dieses Rechts ist in Art. 17 GG zu finden, weil Art. 17 GG ein Petitionsrecht beim Parlament auch für Eingaben gewährt, die sich gegenständig auf den Bereich der Exekutive beziehen und eine sachgemäße Erledigung solcher Petitionen ohne ein korrespondierendes Recht auf Information über die tatsächlichen Gegebenheiten nicht denkbar ist; vgl. zur Begründung dieses Rechts "aus der Natur der Sache" DÜRIG in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 17, Rdn. 75; zu einer Begründung des Petitionsinformierungsrechtes aus Art. 43 Abs. 1 GG vgl. TROSSMANN Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, § 112, Rdn. 11.

Das Gesetz nach Art. 45 c GG begründet für die Bundesregierung, die Bundesbehörden sowie die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, soweit diese der Aufsicht der Bundesregierung unterstehen, in den §§ 1 - 3 zunächst die Verpflichtung, dem Petitionsausschuß auf sein Verlangen Akten zur Erledigung von Beschwerden vorzulegen, Auskunft zu erteilen und Zutritt zu ihren Einrichtungen zu gewähren, sofern der Vorgang nicht nach § 3 des Gesetzes entweder gesetzlich oder sonst zwingend geheimhaltungsbedürftig ist³²⁸⁾. In den §§ 4 und 7 des Gesetzes ist der Petitionsausschuß berechtigt worden, den Petenten, Zeugen und Sachverständige anzuhören und Gerichte sowie Verwaltungsbehörden im Wege der Amtshilfe in Anspruch zu nehmen. Gleichzeitig erlaubt § 6 dem Petitionsausschuß, nach Maßgabe³²⁹⁾ der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, die Ausübung seiner Befugnisse im Einzelfall auf eines oder mehrere seiner Mitglieder zu übertragen. Damit wurde der Wirkungskreis des Petitionsausschusses erweitert. Dennoch ist dieses Gesetz nur als Kompromißlösung³³⁰⁾ zu verstehen. Zwar kann das Auskunftersuchen nunmehr auch an den der Bundesregierung nachgeordneten Bereich gerichtet werden, Adressat ist jedoch immer nur die Behörde bzw. deren Leiter als Vertreter der Behörde. Der einzelne Behördenbedienstete ist nur über die Zeugenanhörung erreichbar. Dabei ist zu betonen, daß den Zeugen - wie im Gesetzeswortlaut des § 4 durch den Gebrauch des Wortes "anzuhören" anklingt - keine Rechtspflicht trifft, der Ladung zu entsprechen und sich zu äußern,

328) Zur Verweigerung nach § 3 des Gesetzes nach Art. 45 c GG siehe ROHLF JZ 1976, 361.

329) Zum Inhalt der Maßgabe vgl. die unterschiedlichen Darstellungen von TROSSMANN Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages § 112 Rdn. 14.3 und ROHLF JZ 1976, 362.

330) Mit diesem Urteil stimmt der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 45 c) BT-Drucksache 7/580, S. 2 überein, der die Rechtsgrundlage für das Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Art. 45 c des Grundgesetzes) darstellt.

so daß der Wille des Petitionsausschusses nur aufgrund der Autorität des Parlamentes Berücksichtigung fordert. Auch statuiert das Gesetz aus verfassungsrechtlichen Gründen Kontrollbefugnisse weder gegenüber der Landesverwaltung, soweit diese Bundesgesetze im Auftrage des Bundes ausgeführt, noch gegenüber den Kommunen oder Kommunalbehörden, soweit diese als untere Verwaltungsbehörde tätig werden³³¹⁾. Offen bleibt nach dem Gesetzeswortlaut, ob auch Fachausschüssen die Befugnisse des Gesetzes nach Art. 45 c GG zustehen, soweit sie mit der Bearbeitung von Petitionen befaßt sind. Im Wege der Analogie werden ihnen insoweit die gleichen Rechte zuzusprechen sein³³²⁾.

Trotz der geäußerten Kritik hat sich das Gesetz nach Art. 45 c GG insbesondere aufgrund des Rechts, Auskünfte unmittelbar auch von nachgeordneten Behörden einzuholen, als Verbesserung erwiesen und den Ruf nach einem Bürgerbeauftragten des Bundes verstummen lassen.

331) Der ursprüngliche Entwurf des Gesetzes nach Artikel 45 c GG (vgl. BT-Drucksache 7/581) hatte durch § 3 die Anwendung der Befugnisse auch auf Landesbehörden, die dem Landesrecht unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Bedienstete erstreckt, soweit sie Bundesgesetze im Auftrage des Bundes ausführten. Es ist aufgrund der von der ENQUETE-KOMMISSION für Fragen der Verfassungsreform geäußerten föderativen Bedenken vom Ausschuß für Wahlordnung, Immunität und Geschäftsordnung des Bundestages gestrichen worden, vgl. den Ausschußbericht BT-Drucksache 7/3252, S. 3, 5; BT-Sten. Ber. 7/152 vom 27. 2. 1975, S. 10534/39 (10537 B/C, 10538 D).

332) So auch mit weiterer Kritik an dem Gesetz ACHTERBERG DÖV 1975, 839.

§ 19 Petitionen in den Volksvertretungen der Länder

1. Rechtsgrundlagen

In fast allen Bundesländern ist die Behandlung von Petitionen auf Petitions- bzw. Eingabenausschüsse übertragen worden³³³⁾. Nur in Niedersachsen werden die Eingaben nicht zentral einem für Petitionen zuständigen Ausschuß, sondern nach § 50 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Niedersächsischen Landtag der Neunten Wahlperiode³³⁴⁾ an die zuständigen Fachausschüsse überwiesen, die in § 10 Abs. 1 der Geschäftsordnung genannt oder nach Art. 10 Abs. 2 der Geschäftsordnung gebildet worden sind.

Die Rechtsstellung der einzelnen Petitions- bzw. Eingabeausschüsse ist nicht einheitlich geregelt. Nur die Länder Baden-Württemberg³³⁵⁾, Berlin³³⁶⁾, Hamburg³³⁷⁾, Nordrhein-Westfalen³³⁸⁾, Rheinland-Pfalz³³⁹⁾ und Schleswig-Holstein³⁴⁰⁾

333) Zur Zulässigkeit einer Delegation von Plenarzuständigkeiten vgl. insbesondere PIETZNER Petitionsausschuß und Plenum, S. 59 ff.

334) Drucksache 9/555 sowie deren Berichtigung durch die Drucksache 9/652, ausgegeben am 15. Mai 1979.

335) Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GB1. S. 173) i. d. F. des Änderungsgesetzes vom 6. Februar 1979 (GB1. S. 65).

336) Art. 32 Abs. 4 der Verfassung vom 4. August 1950 i. d. F. des 12. Gesetzes zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 25. Januar 1969 (GVBl. S. 2511).

337) Art. 25a der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg i. d. F. des 2. Gesetzes zur Änderung der Verfassung vom 18. Februar 1971 (GVBl. S. 21).

338) Art. 41a der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen i. d. F. des Gesetzes zur Ergänzung der Verfassung vom 11. März 1969 (GVBl. S. 146).

339) Art. 90a der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 i. d. F. des 20. Landesgesetzes zur Änderung der Landesverfassung vom 24. Februar 1971 (GVBl. S. 43).

340) Art. 15a der Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. Dezember 1949 i. d. F. der Bekanntmachung vom 15. März 1962 (GVBl. S. 123) und des Änderungsgesetzes vom 12. Dezember 1969 (GVBl. S. 279).

enthalten Bestimmungen über Petitions- bzw. Eingabenausschüsse in ihren Verfassungen.

Besondere Gesetze zur Behandlung von Petitionen sind in den Ländern Baden-Württemberg³⁴¹⁾, Berlin³⁴²⁾, Bremen³⁴³⁾, Hamburg³⁴⁴⁾ und Rheinland-Pfalz³⁴⁵⁾ erlassen worden.

Dagegen wird die Rechtstellung der Petition- bzw. Eingabenausschüsse ebenso wie das Verfahren zur Behandlung der Petitionen durch den Ausschuß in den Ländern Bayern³⁴⁶⁾, Hessen³⁴⁷⁾ und Niedersachsen³⁴⁸⁾ ausschließlich durch die Geschäftsordnungen der Landtage bestimmt.

341) Gesetz über den Petitionsausschuß des Landtags vom 20. Februar 1979 (GBI. S. 85).

342) Gesetz über die Behandlung von Petitionen an das Abgeordnetenhaus von Berlin vom 25. November 1969 (GVBl. S. 2511).

343) Gesetz über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft vom 13. Mai 1969 (Brem. GBl. S. 57).

344) Gesetz über den Eingabenausschuß vom 18. April 1977 (GVBl. S. 91).

345) Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz vom 3. Mai 1974 (GVBl. S. 187), geändert am 5. November 1974 (GVBl. S. 469).

346) Vgl. die §§ 24 Abs. 1, 2 Ziffer 9, 83, 84, 85, 86 der Geschäftsordnung sowie die als Anlage 2 beigefügten Grundsätze des Petitionsrechts und die §§ 87, 88, 127, 128 Abs. 1, 135, 148 der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag vom 1. Oktober 1974 (GVBl. S. 587) i. d. F. der Änderungsbeschlüsse vom 10. Dezember 1974 und 15. Mai 1975 (GVBl. 1975, S. 154), vom 26. April 1978 (GVBl. S. 334) und vom 30. Oktober 1978 und 13. Dezember 1978 (GVBl. 1979, S. 8).

347) Vgl. die §§ 14 Abs. 1, 53 - 54 b der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags vom 31. Januar 1973 (GVBl. I, S. 63) i. d. F. der Änderung vom 1. Dezember 1978 (GVBl. I, S. 694).

348) Vgl. die §§ 50 - 54 der Geschäftsordnung für den Niedersächsischen Landtag der Neunten Wahlperiode, Drucksache 9/555 sowie deren Berichtigung in Drucksache 9/692, ausgegeben am 15. Mai 1979.

2. Befugnisse der Ausschüsse

Die parlamentarischen Kontrollrechte der Petitions- bzw. Eingabeausschüsse gegenüber der Exekutive sind nicht nur in verschiedenartigen Rechtsgrundlagen festgelegt worden. Sie sind in den einzelnen Bundesländern auch inhaltlich unterschiedlich geregelt.

In Baden-Württemberg sind die Befugnisse des Petitionsausschusses entsprechend dem Art. 35a der Verfassung³⁴⁹⁾ durch das Gesetz über den Petitionsausschuß des Landtags³⁵⁰⁾ geregelt worden.

Nach § 1 dieses Gesetzes sind alle Behörden des Landes und die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie sonstiger Träger hoheitlicher Verwaltung zur Vorbereitung der Beschlüsse des Petitionsausschusses verpflichtet, diesem Akten vorzulegen, Auskunft zu erteilen, Zutritt zu ihren Einrichtungen zu gestatten und auf Verlangen auch mündlich Auskunft zu geben. Die Anforderung der Akten erfolgt nach § 1 Abs. 3 des Gesetzes über die zuständige oberste Landesbehörde. Diese ist auch bei Auskunftersuchen und vor dem Zutritt zu Einrichtungen zu unterrichten. Aktenvorlage, Auskunft und Zutritt dürfen nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes verweigert werden, wenn der Vorgang gesetzlich oder soweit zwingend geheimhaltungsbedürftig ist.

Außerdem sind nach § 4 Gerichte und Verwaltungsbehörden dem Petitionsausschuß zur Amtshilfe verpflichtet.

Darüber hinaus kann der Petitionsausschuß Auskunftspersonen, Sachverständige und den Petenten nach § 3 anhören.

Nach § 67 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landtags³⁵¹⁾ kann

349) Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBI. S. 173) i. d. F. des Änderungsgesetzes vom 6. Februar 1979 (GBI. S. 65).

350) Gesetz über den Petitionsausschuß des Landtags vom 20. Februar 1979 (GBI. S. 85).

351) Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg i. d. F. des Änderungsgesetzes vom 6. Februar 1979 (GBI. S. 86).

der Petitionsausschuß auch die Stellungnahme anderer Ausschüsse einholen und nach § 67 Abs. 4 jederzeit auch eine Ortsbesichtigung vornehmen, nachdem die Regierung von diesem Vorhaben benachrichtigt wurde.

Wird die Regierung um eine Stellungnahme ersucht, so hat sie diese innerhalb von zwei Monaten abzugeben.

In Bayern kann der Eingaben- und Beschwerdeausschuß nach § 86 der Geschäftsordnung des Landtages³⁵²⁾ von der Staatsregierung oder einem Mitglied derselben in Verbindung mit den in Anlage 2 der Geschäftsordnung niedergelegten Grundsätzen schriftliche Stellungnahmen, Berichte und Auskünfte verlangen. Ein Petitionsinformierungsrecht gegenüber dem nachgeordneten Bereich des Exekutive besteht nicht. Berichte und Stellungnahmen von selbständigen Körperschaften und Anstalten können nur über die für die Aufsicht zuständige oberste Landesbehörde eingeholt werden. Eine mündliche Anhörung des Petenten wird zwar für zulässig, aber nicht für empfehlenswert gehalten. Nach den Art. 24 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung in Verbindung mit § 127 der Geschäftsordnung des Landtages kann der Ausschuß das Erscheinen jedes Mitgliedes der Staatsregierung erzwingen. Das Mitglied der Staatsregierung kann sich jedoch nach § 127 Abs. 2 der Geschäftsordnung vertreten lassen. In dem Recht, die Anwesenheit zu verlangen, ist das Recht enthalten, Fragen zu stellen und infolge des Prinzips der parlamentarischen Verantwortlichkeit des ressortmäßigen zuständigen Ministers korrespondiert diesen Rechten die Verpflichtung, Auskunft zu geben.

Ein Recht auf Aktenvorlage besteht gegenüber der Staatsregierung bzw. deren Mitgliedern ebensowenig wie das Recht, Zeugen oder Sachverständige zu vernehmen oder Ortstermine

352) Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag vom 1. Oktober 1974 (GVBl. S. 578) i. d. F. der Änderungsbeschlüsse vom 10. Dezember 1974 und 15. Mai 1975 (GVBl. 1975, S. 154) vom 26. April 1978 (GVBl. S. 334) und vom 30. Oktober 1978 und 13. Dezember 1978 (GVBl. 1979, S. 8).

durchzuführen³⁵³⁾.

Demgegenüber stehen dem Petitionsausschuß in Berlin nach den §§ 5 und 6 des Petitionsgesetzes³⁵⁴⁾ mehr Aufklärungs- und Kontrollrechte zur Seite. Diese bestimmen:

§ 5

Aufklärung des Sachverhalts

(1) Zur Aufklärung des Sachverhalts und zur Vorbereitung seiner Entscheidungen kann der Petitionsausschuß oder ein von ihm beauftragtes Mitglied des Abgeordnetenhauses den Petenten und andere Beteiligte anhören.

Ferner hat der Petitionsausschuß oder ein von ihm beauftragtes Mitglied des Abgeordnetenhauses folgende Rechte:

Er kann

1. vom Regierenden Bürgermeister,
2. vom Senat
und unmittelbar, aber zur Kenntnis des Regierenden Bürgermeisters,
3. von allen Senatsmitgliedern,
4. von allen dem Senat oder einem seiner Mitglieder unterstellten, seiner Aufsicht oder seinen Weisungen unterliegenden Behörden, Verwaltungsstellen und Eigenbetrieben,
5. von allen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts des Landes Berlin in dem Umfang, wie diese gegenüber einem dem Abgeordnetenhaus Verantwortlichen der Aufsicht unterworfen sind, verlangen:
 - a) mündliche oder schriftliche Auskünfte und Berichte,
 - b) Vorlage von Akten und sonstigen Unterlagen und
 - c) Gestattung der Ortsbesichtigung.

353) Ausnahmsweise können Ortsbesichtigungen des Ausschusses nach § 43 in Bausachen zusammen mit dem Ministerium durchgeführt werden.

354) Gesetz über die Behandlung von Petitionen an das Abgeordnetenhaus von Berlin vom 25. November 1969 (GVBl. S. 2511).

Dies gilt nicht, soweit die Mitglieder des Senats durch Bestimmungen oder Weisungen anderer Institutionen gebunden sind.

(2) Der Ausschuß oder einzelne von ihm beauftragte Mitglieder können Untersuchungs- und Strafanstalten, geschlossene Heil- und Pflegeanstalten sowie alle anderen der Verwahrung von Menschen dienenden Einrichtungen des Landes Berlin jederzeit und ohne vorherige Anmeldung besuchen. Dabei muß Gelegenheit sein, mit jedem darin verwahrten Menschen jederzeit und ohne Gegenwart anderer sprechen und alle Räumlichkeiten besichtigen zu können.

(3) Hat der Ausschuß Maßnahmen eingeleitet, um sich unmittelbar zu informieren, so unterrichtet er hier- von den Regierenden Bürgermeister. Einem Ersuchen nach Absatz 1 oder Absatz 2 braucht nur dann nicht entsprochen zu werden, wenn

- a) über die allgemeine Verschwiegenheitspflicht im öffentlichen Dienst hinaus besondere rechtliche Vorschriften über die Wahrung des Berufsgeheimnisses bestehen,
- b) zu besorgen ist, daß dem Lande Berlin oder einem betroffenen Bürger ein erheblicher, nicht wieder- gutzumachender Schaden entstehen würde.

(4) Besteht der Ausschuß trotz Einwendungen des Adressaten auf seinem Ersuchen, so ist ein Beschluß des Senats herbeizuführen.

(5) Sofern die Aufklärungsmöglichkeiten des Ausschusses im Einzelfall nicht ausreichen, hat er das Recht, mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder einen Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses beim Abgeordnetenhaus einzubringen.

§ 6

Zeugen und Sachverständige

(1) Der Petitionsausschuß kann im Rahmen seiner Zuständigkeit Zeugen und Sachverständige vernehmen.

(2) Zeugen und Sachverständige sind verpflichtet, auf Ladung des Petitionsausschusses zu erscheinen; in der Ladung ist auf die gesetzlichen Folgen eines Ausbleibens hinzuweisen. Gegen einen ordnungsgemäß geladenen Zeugen oder Sachverständigen, der ohne genügende Ent-

schuldigung nicht erscheint, wird auf Antrag des Petitionsausschusses vom Gericht eine Ordnungsstrafe verhängt, und ihm werden die entstandenen Kosten auferlegt; außerdem kann die Vorführung des Zeugen angeordnet werden.

(3) Der Petitionsausschuß kann Zeugen und Sachverständige vereidigen. Verweigert ohne gesetzlichen Grund ein Zeuge die Aussage oder ein Sachverständiger die Erstattung eines Gutachtens oder verweigert ein Zeuge oder ein Sachverständiger die Eidesleistung, so verhängt das Gericht gegen ihn auf Antrag des Petitionsausschusses eine Ordnungsstrafe.

(4) Zuständig für die gerichtlichen Entscheidungen ist das Amtsgericht Tiergarten.

(5) Im übrigen finden die Vorschriften der §§ 51, 53, 53a, 55 bis 59, 60 Nr. 1 und 2, 66b bis 66e, 70, 75 bis 77, 79, 304 Abs. 1 und 2, 306 bis 310 und 311a der Strafprozeßordnung entsprechende Anwendung.

Durch die Gewährung der vorgenannten Rechte sind die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten des Berliner Petitionsausschusses größer als diejenigen der übrigen Petitions- und Eingabenausschüsse des Bundes und der übrigen Länder.

In der Freien Hansestadt Bremen ist die Bürgerschaft durch Art. 105 Satz 8 der Landesverfassung³⁵⁵⁾ ermächtigt, ihr zustehende Befugnisse mit Ausnahme endgültiger Gesetzgebung auf die ständigen Ausschüsse zu übertragen. Das ist durch das Gesetz über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft³⁵⁶⁾ geschehen. Nach § 4 Abs. 2 dieses Gesetzes kann der Petitionsausschuß über den einer Petition zugrunde liegenden Sachverhalt von dem zuständigen Senatsmitglied schriftliche Stellungnahmen, Berichte, Auskünfte sowie die Beantwortung von Fragen verlangen. Gegenüber dem nachgeordneten Bereich der Exekutive bestehen diese Rechte nicht. Bei mündlichen Stellungnahmen kann sich das zuständi-

355) Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (Brem. Ges. Bl. S. 251).

356) Gesetz über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft vom 13. Mai 1969 (Brem. GBl. S. 57).

ge Senatsmitglied im Einzelfall im Einvernehmen mit dem Ausschuß durch einen Beauftragten vertreten lassen. Nach § 4 Abs. 3 des Gesetzes kann unter Beachtung einschlägiger Bestimmung von dem zuständigen Mitglied des Senats - anders als in Bayern - auch Akteneinsicht verlangt werden. Auch kann der Petitionsausschuß nach § 4 Abs. 4 bei Petitionen zu allgemeinen Belangen eine Stellungnahme der zuständigen Deputation oder eines ständigen Ausschusses einholen.

Demgegenüber hat der Hamburgische Senat nach § 5 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Eingabenausschuß³⁵⁷⁾ dem Ausschuß sogar jederzeit Zutritt zu seinen Einrichtungen zu gewähren. Schriftliche Auskünfte und Berichte sind grundsätzlich nach § 5 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes binnen einer Frist von drei Wochen zu erstatten. Die Verpflichtung zur Aktenvorlage trifft den Senat nach § 5 Abs. 2 des Gesetzes unter den Voraussetzungen des Art. 32 der Verfassung, also wenn der Eingabenausschuß die Aktenvorlage mit einem Viertel seiner vorgesehenen Mitglieder verlangt.

Nach § 5 Abs. 4 des Gesetzes besteht das Recht, alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes als Zeugen oder Sachverständige anzuhören. Die vorgenannten Rechte sind jedoch nach § 5 Abs. 5 des Gesetzes von einer Entscheidung des Senats abhängig, die verweigert oder - soweit es die Aussagegenehmigung betrifft - eingeschränkt werden kann, wenn gesetzliche Vorschriften oder das Staatswohl dem Verlangen entgegenstehen. Darüber hinaus ist der Ausschuß nach § 6 des Gesetzes berechtigt, den Petenten zu hören, sofern dieser damit einverstanden ist, und auch andere Personen als solche des öffentlichen Dienstes als Zeugen und Sachverständige anzuhören.

Nach § 8 sind alle Hamburgischen Gerichte und Verwaltungsbehörden ebenso wie die auf hamburgischem Recht beruhenden

357) Gesetz über den Eingabenausschuß vom 18. April 1977 (GVBl. S. 91).

und der Aufsicht der Freien und Hansestadt Hamburg unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts dem Eingabenausschuß darüber hinaus zur Amtshilfe verpflichtet.

In Hessen hat die Landesregierung nach § 54 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung³⁵⁸⁾ der Bitte um schriftliche Stellungnahme grundsätzlich innerhalb eines Monats nach Überweisung zu entsprechen. Der Ausschuß darf auch nach § 54 Abs. 4 der Geschäftsordnung die Stellungnahme eines anderen Ausschusses oder eines fachkundigen, dem Ausschuß nicht angehörenden Abgeordneten einholen. Zur Vorbereitung einer erneuten Beratung nach § 54 b Abs. 2 der Geschäftsordnung kann der Berichterstatter des Ausschusses von der Landesregierung auch eine weitere schriftliche Stellungnahme erbitten.

Darüber hinaus stehen dem Petitionsausschuß nur die Rechte zu, die allen Ausschüssen des Landtages durch die Geschäftsordnung zugeordnet wurden, d. h. der Petitionsausschuß kann von der Landesregierung nach Art. 23 der Geschäftsordnung alle notwendigen Auskünfte verlangen, deren er zur Beratung der Petitionen bedarf³⁵⁹⁾. Unter den Voraussetzungen der §§ 20 und 21 der Geschäftsordnung kann der Ausschuß auch Sachverständige hinzuziehen.

In Niedersachsen trifft die Geschäftsordnung des Landtags³⁶⁰⁾ in den §§ 50 - 54 nur Bestimmungen hinsichtlich des Verfahrens zur Behandlung von Eingaben. Dagegen enthält sie keine Bestimmungen über die Rechte, die den Fachausschüssen zu ihrer Information gegenüber der Landesregierung oder gegenüber Dritten zustehen.

358) Geschäftsordnung des Hessischen Landtages vom 31. Januar 1973, geändert durch Beschl. vom 3. Dezember 1974 (GVBl. I, S. 688), vom 5. Juli 1978 (GVBl. I, S. 485) und vom 1. Dezember 1978 (GVBl. I, S. 694).

359) Vgl. dazu auch Art. 94 der Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229) i. d. F. der Änderungsgesetze vom 22. Juli 1950 (GVBl. S. 131) und vom 23. März 1970 (GVBl. S. 281).

360) Geschäftsordnung für den Niedersächsischen Landtag der Neunten Wahlperiode, Drucksache 9/555 sowie deren Berichtigung durch Drucksache 9/652, ausgegeben am 15. Mai 1979.

In Nordrhein-Westfalen werden die Rechte des Petitionsausschusses im wesentlichen durch die Verfassung³⁶¹⁾ bestimmt. Nach Art. 41 a Abs. 1 und 2 der Landesverfassung haben die Landesregierung und - soweit sie der Aufsicht des Landes unterstehen - auch die Behörden und sonstigen Verwaltungseinrichtungen sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts dem Petitionsausschuß des Landtags jederzeit Zutritt zu gewähren, Auskunft zu erteilen und Akteneinsicht zu gewähren.

Außerdem ist es ihm nach Art. 41 a Abs. 2 i. V. m. § 101 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landtages von Nordrhein-Westfalen³⁶²⁾ möglich, Beweise zu erheben. Dabei ist eine eidliche Vernehmung jedoch nach § 101 Abs. 3 der Geschäftsordnung nur zulässig, wenn der Ausschuß diese mit Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder beschließt und die Vernehmung durch einen Abgeordneten erfolgt, der die Befähigung zum Richteramt besitzt. Nach § 32 Abs. 1 der Geschäftsordnung kann der Ausschuß Sachverständige zu seinen Beratungen ziehen.

Auch in Rheinland-Pfalz enthält die Verfassung³⁶³⁾ wesentliche Rechte des Petitionsausschusses. Nach § 90 a Abs. 2 der Landesverfassung sind sowohl die Landesregierung als auch der ihr nachgeordnete Bereich verpflichtet, dem Petitionsausschuß jederzeit Zutritt zu gestatten, die notwendigen mündlichen und schriftlichen Auskünfte zu erteilen und Akten zugänglich zu machen, soweit nicht zwingende Geheimhaltungsgründe oder ein zu besorgender, nicht wieder gutzumachender Schaden entgegenstehen.

361) Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (GV NW 1950, S. 127), i. d. F. vom 11. März 1969 (GV NW S. 146).

362) Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 4. April 1974, geändert durch Beschl. vom 7. Juli 1976 (Plen.-Pr. 8/26, S. 1292 B).

363) Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209) i. d. F. vom 27. Februar 1971 (GVBl. S. 43).

Darüber hinaus gewährt die Geschäftsordnung des Landtags³⁶⁴⁾ dem Petitionsausschuß nach § 102 Abs. 1 i. V. m. § 83 das Recht, Sachverständige, Interessenvertreter und andere Auskunftspersonen zu hören. Von seinen verfassungsmäßigen Rechten nach § 90 a der Landesverfassung wird der Petitionsausschuß jedoch erst dann Gebrauch machen, wenn die Exekutive einem entsprechenden Ersuchen des Bürgerbeauftragten nach § 4 Satz 1 des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten³⁶⁵⁾ nicht nachgekommen ist³⁶⁶⁾.

Im Saarland ist das Recht des Landtages nach Art. 79 der Verfassung³⁶⁷⁾, an ihn gerichtete Eingaben der Landesregierung zu überweisen und von ihr Auskunft zu verlangen, durch § 61 des Gesetzes über den Landtag³⁶⁸⁾ auf den Ausschuß für Eingaben übertragen worden.

Nach § 61 des Gesetzes über den Landtag hat der Ausschuß für Eingaben das Recht, in Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben, von der Regierung und den obersten Landesbehörden Auskunft und Aktenvorlage zu verlangen sowie den Petenten und andere Beteiligte zu vernehmen, soweit nicht Gründe der staatlichen Sicherheit entgegenstehen³⁶⁹⁾.

364) Die vorläufige Geschäftsordnung des Landes Rheinland-Pfalz (Drucksache 9/2) ist auf einen Antrag der Fraktionen der CDU, SPD und F.D.P. zurückzuführen. Der Antrag ist in der konstituierenden Sitzung des Landtages am 18. Mai 1979 angenommen worden. Eine endgültige Geschäftsordnung soll demnächst verabschiedet werden.

365) Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz vom 3. Mai 1974 (GVBl. S. 187), geändert durch Art. 10 des Dritten Landesgesetzes zur Änderung strafrechtlicher Vorschriften vom 5. November 1974 (GVBl. S. 469).

366) Vgl. § 4 Satz 3 des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten.

367) Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947 (Amtsbl. S. 1077).

368) Gesetz Nr. 970 über den Landtag des Saarlandes vom 20. Juli 1973 (Amtsbl. S. 517), geändert durch Gesetz Nr. 1012 vom 13. November 1974 (Amtsbl. S. 1011), geändert durch Gesetz Nr. 1033 vom 16. Juli 1975 (Amtsbl. S. 890).

369) Das Ersuchen um eine schriftliche Stellungnahme wird nach Ziffer 3 der Verfahrensrichtlinien des Ausschusses für Eingaben - Beschl. vom 5. Dezember 1975 - regelmäßig mit einer Fristsetzung von 3 Wochen verbunden.

Ein Auskunftsrecht gegenüber der Regierung steht dem Ausschuß darüber hinaus nach § 22 der Geschäftsordnung des saarländischen Landtags zu. Gegenüber dem nachgeordneten Bereich besteht dieses Recht dagegen nicht.

Art. 15 a der Landessatzung von Schleswig-Holstein³⁷⁰⁾ verpflichtet alle Landesbehörden sowie die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts nicht nur dazu, alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen, Zutritt zu gewähren und Akten zugänglich zu machen³⁷¹⁾, sondern darüber hinaus auch - wie nach § 8 des Gesetzes über den Eingabenausschuß in Hamburg - dazu, Amtshilfe zu leisten.

Vernehmungsrechte sind dem Ausschuß dagegen nicht zugestanden worden.

Die Geschäftsordnung des Landtags³⁷²⁾ gewährt in § 36 Abs. 2 darüber hinaus die Befugnis, die Stellungnahmen anderer Ausschüsse einzuholen.

370) Landessatzung von Schleswig-Holstein vom 13. Dezember 1949 (GVOBl. Schl. H. 1950, S. 3) i. d. F. der Bekanntmachung vom 15. März 1962 (GVOBl. Schl. H., S. 123) und des Änderungsgesetzes vom 12. Dezember 1969 (GVOBl. Schl. H., S. 279).

371) Damit gewährt Art. 15 a dem Ausschuß für Bürgerinitiativen und andere Eingaben (Eingabenausschuß) ein Akteneinsichts- und -Vorlagerecht, - vgl. BARSCHHEL-GEBEL Landessatzung für Schleswig-Holstein, Kommentar, Neumünster 1976, Art. 15 a, Anm. C I 4.

372) Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtags i. d. F. vom 17. Dezember 1971 (GVOBl. Schl. H., S. 472).

Dritter Teil
Anhang

I. Empfehlungen der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente vom 24. 10. 1966, herausgegeben am 9. 1. 1967 vom Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin:

a) Grundsätze

I. Petitionsberechtigung

Petitionsberechtigt ist jedermann. Er kann einzeln oder zusammen mit anderen Personen Petitionen einreichen. Mehrere Personen können das Petitionsrecht unter einem Gesamtnamen ausüben.

a) Ausländer

Ausländer und Staatenlose sind petitionsberechtigt.

b) Minderjährige

Volljährigkeit ist zur selbständigen Ausübung des Petitionsrechts nicht erforderlich.

c) Geisteskranke und partiell Geschäftsunfähige

Grundsätzlich sind auch Geschäftsunfähige, Entmündigte und Geisteskranke zur selbständigen Ausübung des Petitionsrechts berechtigt.

d) Juristische Personen

Juristische Personen des Privatrechts sind petitionsberechtigt.

e) Juristische Personen des öffentlichen Rechts

Juristischen Personen des öffentlichen Rechts steht das Petitionsrecht jedenfalls insoweit zu, als die Petition einen Gegenstand ihres sachlichen Zuständigkeitsbereiches betrifft.

II. Petitionen zugunsten Dritter

Petitionen können durch gesetzliche oder rechtsgeschäftliche Vertreter eingelegt werden.

Für einen Dritten kann eine Petition ohne Auftrag eingereicht werden, wenn ein ausreichender sachlicher Anlaß besteht und die Interessen des Dritten nicht entgegenstehen.

III. Petitionsberechtigung innerhalb eines besonderen Gewaltverhältnisses

Das Petitionsrecht besteht auch innerhalb eines besonderen Gewaltverhältnisses. Es unterliegt dort aber Beschränkungen, deren Umfang sich aus der Eigenart des jeweiligen "besonderen Gewaltverhältnisses" ergibt und für die daher keine allgemeinen Regeln bestehen. Die Grenze für die möglichen Einschränkungen bildet die Bestimmung des Artikels 19 Abs. 2 GG, wonach kein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden darf.

a) Beamte

In außerdienstlichen und persönlichen Angelegenheiten unterliegt das Petitionsrecht der Beamten keinen Beschränkungen. Soweit bei Beamten in dienstlichen Angelegenheiten beamtenrechtliche Beschränkungen bestehen (z. B. Wahrung des Dienstgeheimnisses, Einhaltung des Dienstweges), ist das Parlament durch Verstöße dagegen nicht gehindert, die Petition zu behandeln.

Die Einleitung eines Disziplinarverfahrens wegen Verletzung dieser Verpflichtungen hindert nicht die weitere Behandlung der Petition.

b) Straf- und Untersuchungsgefangene

Straf- und Untersuchungsgefangene dürfen das Petitionsrecht ausüben. Ihre Petitionen sind in allen Fällen ohne Kontrolle durch die Anstaltsleitungen dem Parlament zuzuleiten. Ein Petitionsverbot ist - auch als Hausstrafe - unzulässig. Gemeinsame Petitionen von Gefangenen können nur insoweit verboten und verhindert werden, als der Straf- oder Haftzweck ein Verbot der Kontaktaufnahme mit Mitgefangenen oder der Außenwelt erfordert.

IV. Zuverlässigkeitsvoraussetzungen

Das Parlament kann von der Behandlung einer Petition absehen, wenn bestimmte Voraussetzungen fehlen. Als solche kommen in Betracht:

1. Die Petition muß eigenhändig in einer Form unterzeichnet sein, die die Person genügend erkennen läßt.
2. Die Petition muß verständlich sein und ein erkennbares Petitum enthalten.
3. Die Petition darf keine Verstöße gegen Strafgesetze beinhalten oder fordern und auch nicht in ungebührlicher Form abgefaßt sein.
4. Die Petition darf keinen rechtswidrigen Eingriff in die Tätigkeit der Gerichte fordern.
5. Die Petition darf nicht nur eine frühere Petition aus der gleichen Wahlperiode ohne neues Vorbringen wiederholen.

Die Geschäftsordnung kann weitere Erfordernisse als Zuverlässigkeitsvoraussetzungen vorsehen. Derartige Regelungen dürfen aber nicht dazu führen, das Petitionsrecht für einzelne Personenkreise oder Sachgebiete überhaupt zu be-
seitigen.

V. Verfahren im Parlament

Grundsätzlich entscheidet das Parlament über die Petitionen. Es kann diese Befugnis, soweit die Verfassung es zuläßt, auf Ausschüsse delegieren, die jedoch das Recht erhalten können, die Petition wieder zur endgültigen Beschlußfassung dem Plenum vorzulegen.

Eine Übertragung der Entscheidung auf den Präsidenten ist zulässig, soweit darüber zu befinden ist, ob eine Sachbehandlung wegen Unzulässigkeit der Petition unterbleiben kann. Die Delegation kann Kontrollmöglichkeiten durch das Plenum vorsehen.

Unzulässig ist, die Petitionen dem Parlament nur zur Kenntnisnahme vorzulegen und es dabei der Initiative der Parlamentsmitglieder zu überlassen, ob überhaupt etwas unternommen und eine Antwort erteilt wird.

Unzulässig ist eine Delegation auf Behörden der Exekutive.

Unzulässig ist es auch, die sachliche Erledigung von Eingaben ohne tatsächliche Kontrolle durch Parlamentsorgane auf Parlamentsbeamte zu übertragen.

VI. Überweisung an den Petitionsausschuß oder an den sachlich zuständigen Ausschuß

Es steht im Ermessen des Parlaments, ob es einen besonderen Petitionsausschuß einsetzen oder die Fachausschüsse ganz oder teilweise mit der Behandlung der Petitionen befaßt will.

Es ist zulässig, die Entscheidung darüber, ob im Einzelfall der Petitionsausschuß oder ein Fachausschuß die Petition behandeln soll, dem Präsidenten zu übertragen.

VII. Information des Ausschusses über den Sachverhalt

Der zuständige Ausschuß kann von der Regierung oder einem Regierungsmitglied (bzw. deren Beauftragten) schriftliche oder mündliche Stellungnahmen, Berichte, Auskünfte und die Beantwortung von Fragen verlangen. Berichte und Stellungnahmen von selbständigen Körperschaften und Anstalten können nur über die für die Aufsicht zuständige oberste Landesbehörde eingeholt werden. Eine mündliche Anhörung des Petenten ist zwar zulässig, dürfte sich aber in der Regel nicht empfehlen. Für das Recht des zuständigen Ausschusses, von der Regierung die Vorlage der Akten zu verlangen, gelten die allgemeinen Regeln.

VIII. Mögliche Entscheidungen

Über Petitionen kann in folgender Weise entschieden werden:

1. Eine Petition wird, ohne auf die Sache einzugehen, zurückgewiesen bzw. an eine andere zuständige Stelle weitergegeben.
2. Die Petition wird für erledigt erklärt oder über sie wird zur Tagesordnung übergegangen.
3. Die Petition wird der Regierung überwiesen, und zwar
 - a) zur Kenntnismahme,
 - b) als Material,
 - c) zur Erwägung bzw. Würdigung,
 - d) zur Berücksichtigung.
4. Die Petition wird nach Beratung im Ausschuß für ungeeignet zur weiteren Behandlung erklärt.

Die Bescheide bedürfen keiner Begründung. Es ist zu empfehlen, den Petenten über den Sinn einer Entscheidung aufzuklären. Gleichzeitig kann eine Belehrung er-

teilt werden. Auch die Regierung kann ersucht werden, den Petenten über die Sach- und Rechtslage erschöpfend aufzuklären.

Eine Überweisung an die Regierung "zur Berücksichtigung" stellt eine Aufforderung des Parlaments zu einer bestimmten Handlung dar; die Regierung ist rechtlich nicht verpflichtet, dieser Aufforderung nachzukommen.

Durch die Überweisung an die Regierung kann diese aber verpflichtet werden, dem Parlament zu berichten, was sie auf Grund der überwiesenen Petition veranlaßt hat. Diese Berichtspflicht kann generell in der Geschäftsordnung oder durch einen Zusatz bei der Überweisung im Einzelfall festgelegt werden. Die Rechtsgrundlage für diese Berichtspflicht bildet die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung.

IX. Mögliche Entscheidungen bei bestandskräftigen Verwaltungsentscheidungen

Eine sachliche Behandlung der Petition wird nicht unbedingt dadurch ausgeschlossen, daß bereits eine bestandskräftige Verwaltungsentscheidung vorliegt. Sehr häufig ist die Verwaltung berechtigt, eine bestandskräftige Entscheidung nochmals zu überprüfen und abzuändern, besonders wenn es sich um eine Abänderung zugunsten des Betroffenen handelt. In diesen Fällen ist das Parlament auch berechtigt, die Regierung zu einer erneuten Überprüfung und zu einer Abänderung zugunsten des Betroffenen aufzufordern.

X. Mögliche Entscheidungen bei Petitionen in Gesetzgebungsangelegenheiten

Petitionen in Gesetzgebungsangelegenheiten können in derselben Weise behandelt werden wie andere Petitionen. Es

besteht darüber hinaus die Möglichkeit, sie dem zuständigen Fachausschuß, der mit der betreffenden Gesetzgebungsmaterie befaßt ist, zuzuleiten, damit dieser sie bei seiner Arbeit mitberät. Außerdem kann die Petition allen Mitgliedern gegebenenfalls auf dem Weg über die Fraktionen bekanntgemacht werden, damit sie die Petition zum Anlaß für eine Gesetzesinitiative nehmen können.

XI. Form der Berichte der Ausschüsse an das Plenum

Es steht im Ermessen des Parlaments, in welcher Form es sich über die Arbeit der für die Petitionen zuständigen Ausschüsse berichten läßt. Eine verfassungsrechtliche Pflicht, ausführliche Berichte über alle Petitionen entgegenzunehmen, besteht nicht.

XII. Überweisung von Petitionen an andere Parlamente und an Selbstverwaltungskörperschaften

Die Landtage können Petitionen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundestages fallen, an diesen überweisen. Petitionen, die in den Zuständigkeitsbereich einer Selbstverwaltungskörperschaft fallen, können vom Parlament an diese überwiesen werden. Das könnte sich unter Umständen empfehlen, wenn die Zweckmäßigkeit der Maßnahme einer Gemeinde bestritten wird, ohne daß Einwendungen gegen deren Rechtmäßigkeit erhoben werden. In der Regel wird jedoch eine solche Überweisung nur bei einer besonderen Verzahnung der Landesverwaltung mit den unteren Verwaltungseinheiten zweckmäßig sein, wie sie z. B. in Berlin gegeben ist. Bei der Überweisung ist dem Petenten eine Abgabennachricht zu geben.

XIII. Beantwortung von Petitionen

Aus dem Petitionsrecht folgt grundsätzlich eine Verpflichtung des Parlaments, Petitionen zu beantworten. Diese Antwort braucht aber keine Sachentscheidung zu enthalten. Es genügt, wenn die Antwort erkennen läßt, daß die Petition dem Parlament keinen Anlaß gegeben hat, in dieser Angelegenheit etwas zu unternehmen. Noch weniger besteht ein Anspruch darauf, daß die Sachentscheidung des Parlaments einen bestimmten Inhalt hat.

Ist die Petition von mehreren Personen unterzeichnet, braucht nur der federführende Petent oder, wenn ein solcher nicht erkennbar ist, der Erstunterzeichner einen Bescheid zu erhalten.

XIV. Verhältnis des Parlaments zu den Gerichten

- a) Möglichkeiten des Parlaments bei Petitionen hinsichtlich schwebender oder abgeschlossener Gerichtsverfahren

Das Parlament ist nicht berechtigt, den Gerichten Anweisungen zu geben oder ihre Entscheidungen aufzuheben. Es kann auch nicht über die Exekutive die Rechtsprechungstätigkeit kontrollieren, da die Gerichte bei ihrer Rechtsprechung unabhängig sind. Das Parlament hat jedoch die Möglichkeit, die Dienstaufsicht zu kontrollieren, die der Justizminister beziehungsweise andere Regierungsmitglieder über die Gerichte ausüben.

Im übrigen hat das Parlament keine Möglichkeit, in schwebende oder abgeschlossene Gerichtsverfahren einzugreifen. Es kann jedoch in Verfahren, in denen der Staat Partei ist, die Regierung ersuchen, sich als Partei in dem Verfahren in bestimmter Weise zu verhalten.

Auch wenn ein rechtskräftiges Urteil eine Maßnahme der Exekutive für rechtmäßig erklärt hat, kann das Parlament unter Umständen noch die Zweckmäßigkeit der Maßnahme prüfen. Eine Grenze findet dieses Recht des Parlaments aber da, wo Rechtsvorschriften der Exekutive das in der Petition angegriffene Verfahren zwingend vorschreiben und wo sie ihr eine nachträgliche Änderung ihrer Entscheidung verbieten.

b) Parlament und Dienstaufsicht über Gerichte

Da das Parlament die Regierung auch insoweit kontrollieren darf, als sie eine Dienstaufsicht über Gerichte ausübt, kann es von der Regierung Auskunft über den Stand eines bestimmten Gerichtsverfahrens verlangen und kann außerdem die Regierung ersuchen, im Wege der Dienstaufsicht zulässige Maßnahmen zu ergreifen, um ein in einer Petition gerühtes Verhalten eines Richters abzustellen und gegebenenfalls zu ahnden.

c) Parlament und Staatsanwaltschaft in Strafsachen und Disziplinarsachen für Anwälte

Soweit die Staatsanwaltschaft den Weisungen des Justizministers zu folgen hat, kann das Parlament auch den Justizminister ersuchen, bestimmte Weisungen zu erteilen oder nicht zu erteilen. Dabei ist das Legalitätsprinzip, dessen Beachtung der Staatsanwaltschaft in weitem Umfange zur Pflicht gemacht wird, zu berücksichtigen.

Diese Grundsätze gelten auch, wenn es sich darum handelt, die Staatsanwaltschaft anzuweisen, die Wiederaufnahme eines Verfahrens zu beantragen.

XV. Rechtsschutz gegenüber dem Parlament

Nach Artikel 19 Abs. 4 GG unterliegt jede Tätigkeit öffentlicher Gewalt einer gerichtlichen Kontrolle. Da die Parlamente bei der Behandlung der Petitionen öffentliche Gewalt ausüben, kann gegen ihre Entscheidung ein Gericht angerufen werden.

Da kein Anspruch besteht, auf eine Petition beim Parlament eine bestimmte Entscheidung zu erhalten, kann auch nicht die Rechtmäßigkeit des Inhalts der Parlamentsentscheidung von den Gerichten kontrolliert werden. Die Gerichte dürfen nur nachprüfen, ob der grundsätzliche Anspruch des Petenten, überhaupt eine Antwort zu erhalten, vom Parlament erfüllt wurde.

XVI. Petitionen und Diskontinuität der Wahlperioden

Petitionen, die beim Ende der Wahlperiode noch nicht abschließend behandelt sind, sind in der nächsten Wahlperiode weiter zu behandeln, ohne daß es eines erneuten Antrages des Petenten bedarf.

b) Erläuterungen zu den Grundsätzen des Petitionsrechts

Zu I:

Durch die Grundsätze unter I soll klargestellt werden, daß das Petitionsrecht jedermann zusteht und daß es weder von der deutschen Staatsangehörigkeit noch von einer bürgerlich-rechtlichen Geschäftsfähigkeit abhängt. Unzulässig wird eine Petition nicht dadurch, daß dem Petenten die Geschäftsfähigkeit fehlt, sondern erst dadurch, daß die Petition keinen erkennbaren oder durchführbaren Wunsch zum Ausdruck bringt.

Hinsichtlich der juristischen Person des öffentlichen Rechts

sollte nur klargestellt werden, daß sie jedenfalls in ihrem sachlichen Zuständigkeitsbereich petitionsberechtigt sind. Es bestand aber nicht die Absicht, diesen Zuständigkeitsbereich klar abzugrenzen. Es sollte auch nicht festgelegt werden, ob außerhalb des sachlichen Zuständigkeitsbereiches einer juristischen Person des öffentlichen Rechts dieser ein Petitionsrecht zusteht oder nicht.

Zu II:

Durch den zweiten Satz soll klargestellt werden, daß es nicht unzulässig ist, wenn jemand eine Petition im Interesse eines Dritten einreicht. Einerseits soll aber der einzelne Bürger dagegen geschützt werden, daß sich Dritte ohne sachlichen Grund durch eine Petition in seine Angelegenheiten einmischen; andererseits soll ein Mißbrauch des Petitionsrechts zu Propagandazwecken ohne sachliches Interesse am Einzelfall verhindert werden.

Zu IIIa:

Der besondere Status des Beamten hindert diesen nicht, sich in allen außerdienstlichen Angelegenheiten mit einer Petition an das Parlament zu wenden. Als "außerdienstlich" wurden dabei auch die Angelegenheiten betrachtet, die den persönlichen Status des Beamten (z. B. Besoldungsdienstalter und Beihilfen) betreffen. Unter dienstlichen Angelegenheiten soll nur der Bereich verstanden werden, der die dienstliche Tätigkeit des Beamten betrifft, also z. B. bei einem Beamten, der in der Forstverwaltung tätig ist, die ihm erteilten forstwirtschaftlichen Aufträge. Hinsichtlich dieses dienstlichen Bereichs im engeren Sinne wird es für zulässig gehalten, daß der Beamte bei Petitionen beamtenrechtlichen Beschränkungen (z. B. der Verpflichtung zur Wahrung des Dienstgeheimnisses und der Einhaltung des Dienstweges) unterliegt.

Eine Verletzung dieser Verpflichtungen soll jedoch die Bearbeitung der Petition durch das Parlament nicht beeinträchtigen. Andererseits wollte die Konferenz der Parlamentspräsidenten nicht zum Ausdruck bringen, daß die Exekutive gehindert sei, derartige Verstöße zum Gegenstand eines Disziplinarverfahrens zu machen.

Zu IIIb:

Durch Satz 2 soll eine Kontrolle der Petitionen von Gefangenen durch die Anstaltsleitung ausgeschlossen werden. Die Konferenz beabsichtigte nicht, die Zuständigkeit des Richters zur Kontrolle der Post von Untersuchungsgefangenen einzuschränken.

Zu IV:

Hier werden nur die allgemein anerkannten Zulässigkeitsvoraussetzungen aufgezählt. Tatsächlich bestehen in zahlreichen Geschäftsordnungen weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen. Die Grundsätze wollen weder besagen, daß die hier genannten Zulässigkeitsvoraussetzungen erschöpfend sein sollen, noch daß alle in den derzeitigen Geschäftsordnungen aufgezählten Zulässigkeitsvoraussetzungen mit der richtigen Handhabung des Petitionsrechts vereinbar sind.

Hinsichtlich des Grundsatzes Nummer 3 war die Konferenz der Ansicht, daß dieses Prinzip nicht zu engherzig gehandhabt werden dürfte.

Zu VII:

Der Grundsatz, daß der Ausschuß die erforderlichen Auskünfte nur von der Regierung verlangen kann, schließt es nicht aus, daß die Regierung den Dienststellen und Behörden gestattet, einzelnen Mitgliedern der Petitionsausschüsse direkt mündliche Auskünfte zu geben.

Durch den Absatz 2 soll zum Ausdruck gebracht werden, daß die Petitionsausschüsse in dem gleichen Umfang die Vorlage von

Akten verlangen können wie andere Ausschüsse. Soweit über die Aktenvorlage in einer Verfassung ausdrückliche Bestimmungen enthalten sind (z. B. Artikel 32 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg) gelten diese Bestimmungen selbstverständlich auch für Petitionsausschüsse. Dasselbe muß gelten, wenn sich ein Aktenvorlageanspruch aus anderen Verfassungsbestimmungen ergibt oder wenn er gewohnheitsrechtlich besteht.

Zu XIVa:

Hier wird ausgeführt, welche Grenzen sich für die Tätigkeit der Parlamente in Petitionsangelegenheiten aus der unabhängigen Stellung der Gerichte ergeben. Es wird aber auch dargelegt, inwieweit trotz der Unabhängigkeit der Gerichte die Parlamente eine Möglichkeit haben, auf Grund von Petitionen auch in Angelegenheiten tätig zu werden, in denen bereits ein Gerichtsurteil vorliegt. Die Parlamente werden jedoch von der unter Umständen bestehenden Möglichkeit, die Exekutive aufzufordern, zugunsten eines Petenten eine von einem Gericht für rechtmäßig erklärte Verwaltungsentscheidung zu überprüfen, nur selten Gebrauch machen, um nicht das Ansehen der Gerichte zu beeinträchtigen oder Gefahr zu laufen, die Exekutive dort zu einer Änderung ihres Verhaltens aufzufordern, wo die Maßnahmen der Exekutive durch Gesetze zwingend vorgeschrieben waren.

Auch für Entscheidungen in Gnadensachen ist die Regierung parlamentarisch verantwortlich. Petitionen in Gnadensachen werden daher von der Konferenz für zulässig gehalten.

Zu XIVb:

Hier ist selbstverständlich nicht daran gedacht, die richterliche Unabhängigkeit irgendwie zu beschränken. Es soll nur klaggestellt werden, daß die Regierung, soweit sie durch die richterliche Unabhängigkeit an Maßnahmen gegen einen

Richter nicht gehindert ist, diese gegenüber dem Parlament verantworten muß und daß daher das Parlament auch auf Grund von Petitionen derartige Maßnahmen verlangen kann.

Zu XV:

Eine Entscheidung darüber, welches Gericht für diese Nachprüfung zuständig ist, sollte nicht getroffen werden.

Zu XVI:

Die Weiterbehandlung der Petitionen, die bei Ende einer Wahlperiode noch nicht erledigt sind, ist erforderlich, weil sonst unter Umständen das Petitionsrecht der einzelnen Bürger hinfällig würde. Diese Weiterbehandlung ist auch bereits in den meisten Geschäftsordnungen der Landtage vorgesehen.

II. Grundsätze für die Behandlung der an den deutschen Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden vom 2. März 1977

1. Petitionsrecht

1.1 Verfassungsrechtliche Grundlage

Das Petitionsrecht gehört zu den im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 (BGBI. S. 1) verankerten Grundrechten.

Nach Artikel 17 GG hat jedermann das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung, insbesondere also auch an den Bundestag, zu wenden.

Das Recht, Bitten und Beschwerden in Gemeinschaft mit anderen vorzubringen, kann nach Artikel 17a GG für Soldaten und Zivildienstleistende durch Gesetz ausgeschlossen werden (vgl. 1.4.3).

1.2 Petitionsbegriff

1.2.1 Petitionen, in Artikel 17 GG als Bitten und Beschwerden bezeichnet, sind Zuschriften, die ein erkennbares Anliegen enthalten, d. h. ein Vorbringen, mit dem der Einsender Vorschläge, Anregungen, Verlangen, Gesuche, Forderungen, Beschwerden in eigenem oder fremdem Interesse mit dem Ziel einer Änderung oder Abhilfe vorträgt.

Bitten sind in der Regel Vorschläge zur Gesetzgebung. Beschwerden beziehen sich vor allem auf ein Handeln oder Unterlassen der Verwaltung.

Im Zweifel ist im Wege der Auslegung zu ermitteln (vgl. § 133 BGB), ob eine Zuschrift eine Petition im Sinne des Artikels 17 GG ist und ob es sich um eine

Bitte oder um eine Beschwerde handelt.

1.2.2 Auskunftsersuchen sowie bloße Mitteilungen, Belehrungen, Vorwürfe, Anerkennungen oder sonstige Meinungsäußerungen ohne materielles Verlangen sind keine Petitionen.

1.3 Träger des Petitionsrechts

1.3.1 Das Petitionsrecht steht natürlichen Personen zu. Geschäftsfähigkeit ist zu seiner Ausübung nicht erforderlich; es genügt, daß der Petent in der Lage ist, seine Gedanken in einer Bitte oder Beschwerde zu äußern. Das Petitionsrecht ist von den persönlichen Verhältnissen des Petenten wie Wohnsitz und Staatsangehörigkeit unabhängig.

1.3.2 Die Grundrechte nach Art. 19 Abs. 3 GG gelten auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Daher sind auch inländische juristische Personen des Privatrechts petitionsberechtigt.

1.4 Umfang des Petitionsrechts

1.4.1 Ein Recht auf mündliches Vorbringen von Anliegen oder auf persönliche Überreichung von Petitionen besteht nicht.

1.4.2 Eingaben unklaren, verworrenen oder sinnwidrigen Inhalts, unleserliche Zuschriften sowie solche mit falscher, gefälschter, unzureichender oder fehlender Anschrift oder Unterschrift werden als unzulässig angesehen, sofern der Mangel nicht behebbar ist (vgl. auch 3.1.1).

1.4.3 Gemeinschaftliche Beschwerden von Soldaten und Zivildienstleistenden sind nach Artikel 17a Abs. 1 GG

(vgl. 1.1) in Verbindung mit § 1 Abs. 4 der Wehrbeschwerdeordnung vom 11. September 1972 (BGBl. I S. 1737) bzw. § 41 Abs. 3 des Gesetzes über den Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer vom 9. August 1973 (BGBl. I S. 1015) unzulässig.

1.4.4 Als unzulässig werden ferner Petitionen angesehen

- mit denen etwas tatsächlich Unmögliches oder rechtlich Unstatthaftes verlangt wird;
- die gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sitzungsgesetz verstoßen (vgl. Art. 2 Abs. 1 GG);
- die durch beleidigenden, erpresserischen oder nötigenden Inhalt die Rechte anderer verletzen.

1.5 Zuständigkeit des Bundestages

1.5.1 Die Zuständigkeit des Bundestages für die Behandlung von Petitionen richtet sich nach den verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes.

Bei Bitten zur Gesetzgebung deckt sie sich mit der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach dem Grundgesetz (Art. 70 ff. GG).

Bei Petitionen anderen Inhalts ist der Bundestag zuständig, soweit die Bundesregierung für das Verhalten der Verwaltung unmittelbar oder mittelbar verantwortlich ist. Seine Zuständigkeit ist somit in Angelegenheiten gegeben, in denen der Bund die Gesetze durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts ausführt (Artikel 86 GG). Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit (Artikel 83, 84 GG) oder im Auftrag des Bundes (Artikel 85 GG) aus, sind die Länderparlamente zuständig; soweit die Aufsicht des Bundes reicht, ist daneben auch der Bundestag zuständig.

1.5.2 Für die Behandlung von Petitionen gegen Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten, insbesondere in Gnadensachen (Artikel 60 Abs. 2 GG) ist die Zuständigkeit des Bundestages gegeben, soweit die Anordnungen und Verfügungen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister bedürfen (Artikel 58 GG).

1.5.3 Petitionen, mit denen die Änderung oder Aufhebung einer richterlichen Entscheidung verlangt wird, sind für die Behandlung im Bundestag ungeeignet, weil die rechtsprechende Gewalt nach dem Grundgesetz unabhängigen Richtern anvertraut ist (Artikel 20, 92, 97 GG). Der Bundestag kann aber Eingaben behandeln, die sich nur mittelbar auf Gerichtsentscheidungen beziehen, z. B. Petitionen

- mit denen unter Bezug auf richterliche Entscheidungen Gesetzesänderungen angestrebt werden;
- mit denen verlangt wird, daß der Bund sich als Partei in einem Gerichtsverfahren in bestimmter Weise verhält;
- die sich auf die Ermessensausübung bei einer gerichtlich für rechtmäßig erklärten behördlichen Maßnahme beziehen.

1.6 Anspruch auf sachliche Prüfung und Bescheidung

1.6.1 Artikel 17 GG begründet über seinen Wortlaut hinaus einen Anspruch des Petenten darauf, daß der zuständige Adressat die zulässige Petition nicht nur entgegennimmt, sondern auch sachlich prüft und dem Petenten zumindest die Art der Erledigung schriftlich mitteilt. Dieser Anspruch besteht nicht, wenn die Eingabe gegenüber einer früheren abschließend beschiedenen Peti-

tion keine neuen Tatsachen oder Beweismittel enthält (BVerfG, Beschluß vom 22. 4. 1953, BVerfGE 2, 225 ff.).

- 1.6.2 Nach § 113 Abs. 4 Satz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO BT) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Mai 1970 (BGBl. I S. 628) sollen die Bescheide mit Gründen versehen sein.
- 1.6.3 Für Streitigkeiten wegen der ordnungsgemäßen parlamentarischen Behandlung von Petitionen ist der Verwaltungsweg gegeben.

2. Gesetzliche Grundlagen für die parlamentarische Behandlung der Petitionen

2.1 Behandlung der Petitionen durch den Petitionsausschuß

- 2.1.1 Artikel 45 c Abs. 1 GG schreibt die Einsetzung eines Petitionsausschusses für den Bundestag zwingend vor. Dem Petitionsausschuß obliegt hiernach die Behandlung der Petitionen, insbesondere die Vorbereitung der Entscheidungen des Bundestages zur Erledigung von Petitionen.

- 2.1.2 Aus Artikel 17 GG ergibt sich das Recht des Petitionsausschusses, von der Bundesregierung mündliche oder schriftliche Auskünfte zu Bitten und Beschwerden einzuholen (sog. Petitionsinformierungsrecht). Darüber hinaus kann der Petitionsausschuß nach Artikel 43 Abs. 1 GG die Anwesenheit jedes Mitglieds der Bundesregierung in den Sitzungen verlangen.

Die Rechte des Petitionsausschusses zur Überprüfung von Beschwerden regelt nach Artikel 45 c Abs. 2 GG ein Bundesgesetz. Nach diesem "Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45 c des Grundgesetzes) vom 19. Juli 1975 (BGBl. I S. 1921) kann der Peti-

tionsausschuß

- von der Bundesregierung, den ihr nachgeordneten Behörden und den ihrer Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Auskunft, Vorlage von Akten und Zutritt zu den Einrichtungen verlangen (§§ 1 und 2);
- Petenten, Zeugen und Sachverständige anhören (§ 4);
- die Ausübung der Befugnisse im Einzelfall auf eines oder mehrere seiner Mitglieder übertragen (§ 6);
- Amtshilfe durch Gerichte und Verwaltungsbehörden in Anspruch nehmen (§ 7).

2.2 Entscheidung des Bundestages zur Erledigung der Petitionen

Aus Artikel 17 GG folgt das Recht des Bundestages, Petitionen der Bundesregierung mit einer Empfehlung zur weiteren Bearbeitung zu überweisen (sog. Petitionsüberweisungsrecht). Wegen des Grundsatzes der Gewaltenteilung (Artikel 20 GG) kann er jedoch weder der Bundesregierung oder einer anderen der in §§ 1 und 2 des Gesetzes nach Artikel 45 c GG aufgeführten Stellen Weisungen erteilen noch Verwaltungsentscheidungen aufheben oder erlassen.

3. Die Petitionsbearbeitung im einzelnen

3.1 Bearbeitung der Eingaben in der Zentralstelle für Petitionen und Eingaben

Der administrative Hilfsdienst des Petitionsausschusses ist die Zentralstelle für Petitionen und Eingaben - im folgenden Zentralstelle genannt -. Sie ist eine Ab-

teilung der Verwaltung des Bundestages. Zu ihr gehören das Sekretariat des Ausschusses, Eingaben-Referate und eine Verwaltungsstelle.

3.1.1 Die Zentralstelle registriert die Eingaben und stellt in einem Vorprüfverfahren fest, ob sie die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen für eine sachliche Behandlung im Bundestag erfüllen (vgl. 1.2 bis 1.5).

3.1.1.1 Zuschriften, die offensichtlich keine Petitionen sind, und offensichtlich unzulässige Petitionen legt sie grundsätzlich im Einvernehmen mit der Vorsitzenden ohne weiteres zu den Akten.

Bei behebbaren Mängeln, z. B. bei fehlender Unterschrift, unklarem Anliegen oder verworrener Sachdarstellung, wird den Einsendern Gelegenheit gegeben, ihre Eingabe entsprechend zu ergänzen; sonstige formelle Mängel, z. B. unvollständige Anschrift, werden nach Möglichkeit von Amts wegen behoben (vgl. auch 1.4.2).

3.1.2 Zu Petitionen, für deren Behandlung der Bundestag offensichtlich nicht zuständig ist, erhalten die Einsender im Einvernehmen mit der Vorsitzenden eine entsprechende Mitteilung. Soweit die Zuständigkeit der Volksvertretungen der Länder oder anderer Stellen gegeben ist, werden die Petitionen dorthin abgegeben.

Die Zuschriften, die die Voraussetzungen für eine sachliche Behandlung im Bundestag erfüllen, werden, sofern sie nicht im Einvernehmen mit der Vorsitzenden durch einen Rat oder einen Hinweis erledigt werden können, daraufhin geprüft, ob wegen Lücken, Mängeln oder Härten in den Gesetzen Veranlassung für gesetzliche Regelungen besteht bzw. ob das Verhalten der Verwaltung zu beanstanden ist.

- 3.1.2.1 Bitten zur laufenden Bundesgesetzgebung werden in der Regel an die zuständigen Fachausschüsse als Material für ihre Beratungen weitergeleitet.
- 3.1.2.2 Zu den übrigen Eingaben holt die Zentralstelle, soweit erforderlich, zwecks Aufklärung des Sachverhalts Stellungnahmen der Bundesregierung oder der anderen in §§ 1 und 2 des Gesetzes nach Artikel 45 c GG aufgeführten Stellen ein.
- 3.1.2.3 Stellungnahmen, mit denen dem Anliegen des Einsenders entsprochen wird, werden den Petenten inhaltlich übermittelt. Falls nicht innerhalb von vier Wochen widersprochen wird, werden die Petitionen als positiv erledigt angesehen.
Dem Petitionsausschuß wird monatlich ein Verzeichnis der positiv erledigten Eingaben zur Bestätigung vorgelegt.
- 3.1.2.4 Zu Petitionen, die nicht auf die vorgenannte Weise erledigt werden können, erarbeitet die Zentralstelle Vorschläge für die weitere Behandlung und leitet sie zwei verschiedenen Fraktionen angehörenden Ausschußmitgliedern zur Berichterstattung zu. Die Berichterstatter werden entsprechend ihrer beruflichen Vorbildung ihrer Erfahrung, ihren Interessengebieten, ihrem Herkunftsland, ihren besonderen Wünschen oder nach anderen sachlichen Kriterien von der Vorsitzenden ausgewählt.

Die Vorschläge zur abschließenden Erledigung der Petitionen müssen entsprechend § 113 Abs. 2 GO BT mit einem Antrag schließen. Die Anträge können lauten,

- die Petition der Bundesregierung zur Berücksichtigung zu überweisen
(weil das Anliegen des Petenten in vollem Umfang

- berechtigt und Abhilfe notwendig erscheint);
- die Petition der Bundesregierung zu Erwägung zu überweisen
(weil das Anliegen nicht unberechtigt erscheint und Anlaß zu einer Bitte an die Bundesregierung gibt, die Angelegenheit noch einmal zu überprüfen und nach Möglichkeiten zu suchen, dem Verlangen des Petenten zu entsprechen);
 - die Petition der Bundesregierung als Material zu überweisen
(um zu erreichen, daß die Bundesregierung sie in die Überlegungen zur Erarbeitung eines zu erwartenden Gesetzentwurfs, einer Verordnung oder einer anderen Initiative oder Untersuchung in ihrem Zuständigkeitsbereich mit einbezieht);
 - die Petition der Bundesregierung zur Kenntnismahme zu überweisen
(um sie über das Anliegen des Einsenders zu unterrichten);
 - die Petition durch Beschluß über einen anderen Gegenstand für erledigt zu erklären
(weil eine Bitte zur Gesetzgebung durch eine inzwischen erfolgte gesetzliche Regelung gegenstandslos geworden ist oder weil über das vorgetragene Anliegen unabhängig von der Petition bereits in einem anderen Zusammenhang durch Beschluß des Bundestages befunden worden ist);
 - die Petition nach Prüfung der Sach- und Rechtslage als erledigt anzusehen, weil ... (Kurzfassung der Begründung)
(weil eine Gesetzesänderung oder Gesetzesergänzung nicht in Aussicht gestellt werden kann, weil der Bitte oder Beschwerde nicht entsprochen werden kann

oder weil das Verhalten der Verwaltung nicht zu beanstanden ist);

- die Petition als erwägenswerte Anregung zur Kenntnis zu nehmen
(weil die in der Eingabe enthaltene Bitte zur Gesetzgebung als Anregung an die Fraktionen des Bundestages für eine parlamentarische Initiative geeignet erscheint).

Die Antragsarten sind beispielhaft und nicht bindend.

Ist eine weitere Sachaufklärung erforderlich, so kann vorgeschlagen werden, von bestimmten Befugnis- sen auf Grund des Gesetzes nach Artikel 45 c Ge- brauch zu machen, z. B.

- einen Vertreter der Bundesregierung zum Vortrag zu laden;
- Akten anzufordern;
- den Petenten, Zeugen oder Sachverständige anzu- hören.

3.2 Prüfung und Beratung der Petitionen im Petitions- ausschuß

3.2.1 Die Berichterstatter prüfen die Vorschläge der Zen- tralstelle und legen dem Petitionsausschuß Anträge zur weiteren Behandlung der Petitionen (entsprechend 3.1.2.4) vor.

3.2.2 Der Petitionsausschuß beschließt mit einfacher Mehr- heit (§ 71 in Verbindung mit § 54 Abs. 2 GO BT). Er unterscheidet zwischen "A"-Eingaben (Ausschuß- Vortrag-Eingaben) und "sonstigen" Eingaben, um die zahlreichen Petitionen zügiger und bedeutsamere, schwieriger Petitionen gründlicher behandeln zu können.

"A"-Eingaben werden in der Ausschußsitzung einzeln vorgetragen.

"Sonstige" Eingaben werden in einer Aufstellung unter Angabe der laufenden Nummer der Tagesordnung des Namens des Petenten und des Betreffs erfaßt und in der Ausschußsitzung ohne Vortrag durch Sammelabstimmung erledigt. In den Parlamentsferien werden sie mit Anträgen und Gründen in ein Verzeichnis aufgenommen und damit als erledigt angesehen; das Verzeichnis wird dem Ausschuß nach den Parlamentsferien zur Bestätigung vorgelegt.

3.2.2.1 Als "A"-Eingaben werden Petitionen angesehen,

- zu denen die Anträge der Berichterstatter voneinander abweichen oder nicht mit den Vorschlägen der Zentralstelle übereinstimmen;
- deren Behandlung als "A"-Eingaben ein Berichterstatter beantragt;
- deren Überweisung an die Bundesregierung zur Berücksichtigung oder zur Erwägung beantragt wird;
- zu denen beantragt wird, sie als erwägenswerte Anregung zur Kenntnis zu nehmen;
- zu denen beantragt wird, von einer der in §§ 1 und 2 des Gesetzes nach Artikel 45 c GG aufgeführten Stellen die Vorlage von Akten, mündlichen Vortrag durch einen Vertreter oder Zutritt zu den Einrichtungen zu verlangen oder den Petenten, Zeugen oder Sachverständige anzuhören.

3.2.2.2 "Sonstige" Eingaben sind alle übrigen Petitionen, zu denen übereinstimmende Anträge der Berichterstatter und entsprechende Vorschläge der Zentralstelle vorliegen.

- 3.2.3 Über jede Ausschußsitzung wird eine Niederschrift (Kurzprotokoll) gefertigt; sie muß mindestens alle Anträge und die Beschlüsse des Ausschusses enthalten (§ 73 a Abs. 1 GO BT).

Das Kurzprotokoll wird mit dem Vermerk "Nur zur dienstlichen Verwendung" versehen (vgl. Richtlinien des Präsidenten für die Behandlung der Ausschußprotokolle gem. § 73 a Abs. 3 GO BT vom 16. September 1975).

Das Kurzprotokoll wird dem Ausschuß in der auf die Verteilung folgenden Sitzung zur Bestätigung vorgelegt; bis dahin wird die Bandaufnahme der Sitzung aufbewahrt.

- 3.2.4 Der Petitionsausschuß berichtet dem Plenum des Bundestages über seine Beschlußempfehlungen mindestens einmal im Monat in Form von Sammelübersichten; die Berichte schließen mit einem Antrag zur Erledigung der Petitionen (§ 113 Abs. 1, 2 GO BT).

Darüber hinaus erstattet der Petitionsausschuß dem Bundestag vierteljährlich einen mündlichen Bericht (§ 113 Abs. 1 Satz 2 GO BT) und in regelmäßigen Abständen einen schriftlichen Bericht über seine Tätigkeit.

- 3.3 Beschlußfassung des Bundestages über die Petitionen und Ausführung der Beschlüsse

- 3.3.1 Die Sammelübersichten mit den Beschlußempfehlungen des Petitionsausschusses werden als Drucksachen an die Mitglieder des Bundestages verteilt und auf die Tagesordnung einer Plenarsitzung gesetzt, beraten aber nur, wenn es beschlossen wird (§ 113 Abs. 3 GO BT).

- 3.3.2 Den Einsendern wird die Art der Erledigung ihrer Petition im Auftrag des Präsidenten durch die Vorsitzende mitgeteilt (§ 113 Abs. 4 GO BT).

Die von der Zentralstelle gefertigten Bescheide enthalten einen Auszug aus der Sammelübersicht mit dem Beschluß des Bundestages und dem begründeten Antrag des Petitionsausschusses.

- 3.3.3 Beschlüsse des Bundestages mit dem Inhalt, die Petition der Bundesregierung zur Berücksichtigung zu überweisen, teilt der Präsident dem Bundeskanzler mit. Der Bundesregierung wird zur Beantwortung eine Frist von in der Regel 6 Wochen gesetzt (§ 115 Abs. 2 GO BT). Die Auskünfte der Bundesregierung werden den Mitgliedern des Petitionsausschusses und den Parlamentarischen Geschäftsführern der Fraktionen zur Kenntnis gegeben.

In den übrigen Fällen der Überweisung an die Bundesregierung übermittelt die Vorsitzende die Beschlüsse dem zuständigen Bundesminister.

Schrifttumsverzeichnis

- Achterberg, Norbert Die Bedeutung des Rechtsverhältnisses für die Grundrechtssubjektivität von Organisationen, Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, hrsg. von Dieter Wilke und Harald Weber, München 1977
- Fälle und Lösungen nach höchst-richterlichen Entscheidungen. Allgemeines Verwaltungsrecht mit einer Anleitung zum Aufbau verwaltungsrechtlicher Übungsarbeiten und Entscheidungen sowie einem Formularanhang, 2. A., Heidelberg, Karlsruhe 1978
- Die Gesellschaftsbezogenheit der Grundrechte, in: Recht und Gesellschaft, Festschrift für Schelsky zum 65. Geburtstag, hrsg. von Friedrich Kaulbach und Werner Krawietz, Berlin 1978
- Grundzüge des Parlamentsrechts, München 1971
- Die Parlamentarische Demokratie als Entfaltungsraum für Bürgerinitiativen, NJW 1978, 1993 - 1997
- Parlamentsreform - Themen und Thesen, DÖV 1975, 833 - 848
- Problemeder Funktionenlehre, München 1960
- Altenhain, Gustav Adolf Das Petitionsrecht in Bund und Ländern, Diss. Köln 1952
- Anschütz, Gerhard Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, Kommentar, 14. A., Berlin 1933

- Anschütz, Gerhard Die Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, Bd. I: Vom Staatsgebiete und von den Rechten der Preußen, Berlin 1912
- Anschütz, Gerhard Handbuch des Deutschen Staatsrechts,
Thoma, Richard Bd. I, Tübingen 1930
- Handbuch des Deutschen Staatsrechts,
Bd. II, Tübingen 1932
- Antoniolli, Walter Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1954
- Arndt, Adolf Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901
- Urteilsanmerkung zu den Urteilen des OLG München vom 22. 10. 1955 und 25. 4. 1956, NJW 1957, 1072 - 1073
- Bachof, Otto Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht, in: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jelinek, hrsg. von Otto Bachof, Martin Drath, Otto Gönnenwein, Ernst Walz, München 1955, S. 287 - 307
- Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung, zugleich eine Untersuchung über den öffentlich rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruch nach Aufhebung eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes, 2. A., Tübingen 1968
- Badura, Peter Das Verwaltungsverfahren, in: Erichsen-Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., Berlin, New York 1978, S. 267 - 337

- Barschel, Uwe Bürgerinitiativen und parlamenta-
rische Parteiendemokratie,
ZRP 1978, 129 - 131
- Barschel, Uwe
Gebel, Volkram Landessatzung für Schleswig-Hol-
stein, Kommentar,
Neumünster 1976
- Bartelsperger, Richard Organisierte Einwirkungen auf die
Verwaltung. Zur Lage der zweiten
Gewalt,
VVDStRL 33 (1975) 221 - 271
- Beinhard, Gerd Die Verpflichtung der Behörde zur
Erteilung von Auskünften,
DÖV 1965, 480 - 487
- Berg, Wilfried Berufsfreiheit und verbotene Be-
rufe,
GewArch. 1977, 249 - 254
- Bethge, Herbert Zur Grundrechtsfähigkeit der öf-
fentlichen Hand,
(BVerfGE 39, 302 ff.) JA 1978,
533 - 540
- Nochmals: Gemeinden als Grund-
rechtsträger,
Der Städtetag 1970, 66 - 69
- Zur Problematik von Grundrechts-
kollisionen,
München 1977
- Bettermann, Karl August Anm. zu BVerwG, Vorbescheid vom
11. 10. 1963,
DVBl. 1965, 365 - 366
- Anm. zu BVerwG, Urt. vom 25. 2.
1969,
DVBl. 1969, 703 - 705
- Juristische Personen des öffent-
lichen Rechts als Grundrechtsträ-
ger,
NJW 1969, 1321 - 1328
- Der Schutz der Grundrechte in der
ordentlichen Gerichtsbarkeit,
in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner,
Die Grundrechte. Dritter Band,
2. Halbband: Rechtspflege und
Grundrechtsschutz, Berlin 1959,
S. 779 - 908

- Bettermann, Karl August Über die Legitimation zur Anfechtung von Verwaltungsakten, in: Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für Max Imboden, hrsg. von Peter Saladin und Luzius Wildhaber, Basel, Stuttgart 1972, S. 37 - 57
- Über die Wiederaufnahme abgeschlossener Verwaltungsverfahren. Bemerkungen aus der Sicht des Prozeßrechts, in: Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für Hans J. Wolff zum 75. Geburtstag. Im Namen seiner Schüler herausgegeben von Christian-Friedrich Menger, München 1973, S. 465 - 498
- Blackstone Commentaries of the Laws of England, San Franzisko 1915/1916, vol. 1
- Bleckmann, Albert Allgemeine Grundrechtslehren, Köln, Berlin, Bonn, München 1979
- Die Zulässigkeit des Volksentscheides nach dem Grundgesetz, JZ 1978, 217 - 223
- Blomeyer-Bartenstein, Horst
Närger, Heribald Die Dienstaufsichtsbeschwerde und die sogenannte Beamtenbeleidigung, hrsg. von der Gesellschaft für bürgerliche Freiheiten, München 1950
- Bluntschli, Johann Kaspar Allgemeines Staatsrecht, Bd. II, 2. A., München 1857
- Böttcher, Reinhard Die politische Treuepflicht der Beamten und Soldaten und die Grundrechte der Kommunikation, Diss. München 1966
- Borgs-Maciejewski, Hermann Kommentierung der §§ 1 - 3, 9 - 34, 63 - 71, 81 - 96, 100, in: Meyer-Borgs, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Frankfurt a. M. 1976
- Bornhak, Conrad Das Petitionsrecht, AöR Bd. 16 (1901) S. 403 - 424

- Bornhak, Conrad Preußisches Staatsrecht,
Bd. II, Freiburg i. Br. 1889
- Braun, Klaus
Rotberg, Konrad Frhr. von Verwaltungsverfahrgesetz für
Baden-Württemberg, Kommentar,
Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz
1977
- Brill, Hermann, L. Die Grundrechte als Rechtspro-
blem,
DÖV 1948, S. 54 - 57
- Brinkmann, Karl Grundrechtskommentar zum Grundge-
setz,
(Loseblatt) Bonn 1967 ff.
- Brückner, Ernst Das Recht der Beamten der Euro-
päischen Gemeinschaften,
Bonn-Bad Godesberg 1971
- Bühler, Ottmar Altes und Neues über Begriff und
Bedeutung der subjektiven öffent-
lichen Rechte,
in: Forschungen und Berichte aus
dem öffentlichen Recht, Gedächtnis-
schrift für Walter Jellinek,
hrsg. von Otto Bachof, Martin
Drath, Otto Gönnewein, Ernst
Walz, München 1955, S. 269 - 286
- Die subjektiven öffentlichen Rech-
te und ihr Schutz in der deutschen
Verwaltungsrechtsprechung,
Berlin, Stuttgart, Leipzig 1914
- Burmeister, Joachim Vom staatsbegrenzenden Grund-
rechtsverständnis zum Grundrechts-
schutz für Staatsfunktionen,
Frankfurt a. M. 1971
- Calker, Wilhelm van Entstehung, rechtliche Natur und
Umfang des Petitionsrechts nach
hessischem Staatsrecht,
Tübingen 1908
- Das Staatsrecht des Großherzog-
tums Hessen,
Tübingen 1913
- Clausen, Wolfgang Kommentierung der §§ 9 - 30,
in: Knack, Verwaltungsverfahrgesetz,
Kommentar, Köln, Berlin,
Bonn, München 1976

- Dagtoglou, Prodromos Kommentierung von Art. 17,
in: Kommentar zum Bonner Grund-
gesetz (Loseblatt), Hamburg 1950
ff. (Bearbeitung von 1967)
(zitiert: Dagtoglou in Bonner Kom-
mentar)
- Demminger, Erhard Staatsrecht, Bd. 2,
Hamburg-Reinbeck 1979
- Derksen, Ulrich Zur Grundrechtsfähigkeit juristi-
scher Personen,
Diss. Münster 1977
- Dittberner, Jürgen Bürgerinitiative als partielles
Partizipationsbegehren,
ZParl 4 (1973) 194 - 207
- Doehring, Karl Staatsrecht der Bundesrepublik
Deutschland unter besonderer Be-
rücksichtigung der Rechtsvergleich-
ung und des Völkerrechts,
Frankfurt a. M. 1976
- Donsberger, Joseph Das Petitionsrecht in Bayern,
Bayerische Beamtenzeitung 1954,
S. 161 - 162
- Dürig, Günter Art. 2 des Grundgesetzes und die
Generalermächtigung zu allgemein-
polizeilichen Maßnahmen,
AöR 79, 57 - 86
- Der Grundrechtssatz von der Men-
schenwürde. Entwurf eines prakti-
kabeln Wertsystems der Grundrech-
te aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung
mit Art. 19 Abs. 2 des Grundge-
setzes,
AöR 81 (1956), S. 117 - 157
- Kommentierung zu Art. 2,
in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz,
Grundgesetz-Kommentar, Bd. I,
(Loseblatt), 2. A., München
- Kommentierung zu Art. 17,
in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz,
Grundgesetz-Kommentar, Bd. I,
(Loseblatt), 2. A., München 1963
ff. (Bearbeitung von 1960)

- Dürig, Günter Kommentierung zu Art. 17a,
in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz,
Grundgesetz-Kommentar, Bd. I
(Loseblatt), 2. A., München 1963
ff. (Bearbeitung von 1961)
- Kommentierung zu Art. 45 c,
in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz,
Grundgesetz-Kommentar, Bd. II
(Loseblatt), 2. A., München 1963
ff. (Bearbeitung von 1976)
- Eichler, Friedrich Verwaltungsverfahrensgesetz, Kom-
mentar mit einer Sammlung verwal-
tungsverfahrensrechtlicher Vor-
schriften des Bundes und der Län-
der,
Percha, Kempfenhausen am Starn-
berger See 1978
- Eitel, Walter Das Grundrecht der Petition gemäß
Art. 17 des Grundgesetzes,
Diss. Tübingen 1960
- Ellwein, Thomas Das Regierungssystem in der Bun-
desrepublik Deutschland,
2. A., Köln/Opladen 1965
- Erichsen, Hans-Uwe Besonderes Gewaltverhältnis und
Sonderverordnung. Rückschau und
Ausblick,
in: Fortschritte des Verwaltungs-
rechts, Festschrift für Hans J.
Wolff zum 75. Geburtstag, im Na-
men seiner Schüler hrsg. von
Christian Friedrich Menger, Mün-
chen 1973, S. 219 - 246
- Erichsen, Hans-Uwe
Martens, Wolfgang Das Verwaltungshandeln,
in: Allgemeines Verwaltungsrecht,
hrsg. von Hans-Uwe Erichsen und
Wolfgang Martens, 3. A., Berlin,
New York 1978, S. 267 - 337
- Ermacora, Felix Der Verfassungsgerichtshof,
Graz 1956

- | | |
|--|--|
| Eschenburg, Theodor | Staat und Gesellschaft in Deutschland,
4. A., München 1960 |
| Eyermann, Erich
Fröhler, Ludwig | Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar,
7. A., München 1977 |
| Fischbach, Oskar Georg | Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums,
DVB1. 1951, S. 99 - 105 |
| Forsthoff, Ernst | Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit,
4. A., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1972 |
| - | Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, Allgemeiner Teil, 10. A., München 1973 |
| Fraenkel, Ernst | Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat,
Tübingen 1958 |
| Franz, Günther | Staatsverfassungen. Eine Sammlung wichtiger Verfassungen der Vergangenheit und Gegenwart in Urtext und Übersetzung,
3. A., Darmstadt 1975 |
| Fuss, Ernst-Werner | Grundrechtsgeltung für Hoheitsträger?
DVB1. 1958, 739 - 747 |
| - | Personale Kontaktverhältnisse zwischen Verwaltung und Bürger. Zum Abschied vom besonderen Gewaltverhältnis,
DÖV 1972, 765 - 774 |
| Geller, Gregor
Kleinrahm, Kurt
Dickersbach, Alfred | Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar,
3. A., (Loseblatt) Göttingen 1977 |
| Gerber, Carl Friedrich von | Grundzüge des Deutschen Staatsrechts, 3. A., Leipzig 1880 |
| - | Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrechts,
Leipzig 1865 |

- Gerber, Carl Friedrich von Über öffentliche Rechte, unveränderter Abdruck der 1852 erschienenen 1. A., Tübingen 1913
- Gerlich, Peter Parlamentarische Kontrolle im politischen System. Die Verwaltungsfunktionen des Nationalrates in Recht und Wirklichkeit, Wien, New York 1973
- Gesetzes-Sammlung für die Königlich Preußischen Staaten 1806 bis 1877 incl. Chronologische Zusammenstellung der in der Gesetzes-Sammlung für die Königlich-Preußischen Staaten für die Jahre 1806 bis 1877 und in dem Bundes- und Reichs-Gesetzblatte für die Jahre 1867 bis 1877 enthaltenen Gesetze, Verordnungen, Kabinetes-Orders, Erlasse, Rubliken und Bekanntmachungen, Bd. II, 1841 - 1854
- Gierth, Karl Der Bescheidungsanspruch im verwaltungsbehördlichen Verfahren, DÖV 1977, 761 - 767
- Giese, Friedrich Die Grundrechte, Tübingen 1905
- Preußische Rechtsgeschichte, Berlin, Leipzig 1920
- Giese, Friedrich
Schunck, Egon Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949, Kommentar, 9. A., Frankfurt a. M. 1976
- Götz, Volkmar Das neue Verwaltungsverfahrensgesetz, NJW 1976, 1425 - 1430
- Golsong, Heribert Das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention, Karlsruhe 1958
- Grabitz, Eberhard Freiheit und Verfassungsrecht, Tübingen 1976
- Grossmann, Heinz Bürgerinitiativen. Schritte zur Veränderung? Frankfurt 1971

- Günther, Peter Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit des Petitionsrechtes, Diss. Köln 1972
- Guradze, Heinz Die Europäische Menschenrechtskonvention. Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten nebst Zusatzprotokollen, Kommentar, Berlin, Frankfurt a. M. 1968
- Der Stand der Menschenrechte im Völkerrecht, Göttingen 1956
- Haas, Diether Freie Entfaltung der Persönlichkeit, Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes, DÖV 1954, 70 - 72
- Häberle, Peter Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz. Zugleich ein Beitrag zum institutionellen Verständnis der Grundrechte und zur Lehre vom Gesetzesvorbehalt, 2. A., Karlsruhe 1972
- Härth, Wolfgang Kommentierung von Art. 32, in: Pfennig-Neumann, Verfassung von Berlin, Berlin, New York 1978
- Hahn, Dittmar Die Beteiligtenfähigkeit von Fraktionen im Kommunalverfassungsstreit, DVB1. 1974, 509 - 512
- Hamann, Andreas
Lenz, Helmut Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. A., Neuwied, Berlin 1970
- Hatschek, Julius Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. I, Berlin 1922
- Englischtes Staatsrecht, Bd. I: Die Verfassung, Tübingen 1905
- Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, Erster Teil, Berlin, Leipzig 1930

- Haueisen, Fritz Das formelle subjektive Recht im Verwaltungsprozeß, insbesondere das Recht auf fehlerfreie Ausübung des Ermessens, DVBl. 1952, 521 - 524
- Hauenschild, Wolf-Dieter Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktion, Berlin 1968
- Heinrichs, Helmut Kommentierung der §§ 1 - 432, in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 38. A., München 1979
- Helfritz, Hans Allgemeines Staatsrecht mit einem Abriß der Staatstheorien, 5. erweiterte und veränderte Auflage, Erlangen 1949
- Helle, Ernst Die Rechtswidrigkeit der ehrenrührigen Behauptung, NJW 1961, 1896 - 1901
- Henke, Wilhelm Zur Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, hrsg. von Hans Schneider und Volkmarr Götz, Berlin 1974, S. 495 - 514
- Das subjektive öffentliche Recht, Tübingen 1968
- Hernekamp, Karl Kommentierung der Art. 45 a - c, in: v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, München 1976
- Herzog, Roman Allgemeine Staatslehre, Frankfurt a. M. 1971
- Herzog, Roman
Schick, Walter Verfassungsrecht, 4. A., München 1978
- Herzog, Tilman Grundrechtssubjektivität überindividueller, privatrechtlicher und öffentlichrechtlicher Funktionseinheiten, Diss. Münster 1969

- Hesse, Konrad Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 11. A., Heidelberg, Karlsruhe 1978
- Hildebrandt, Werner
Demmler, Herbert
Bachmann, Hans Georg Kommentar zum Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Neuwied, Berlin - Spandau (Loseblatt), 163 ff.
- Hippel, Eike von Grenzen und Wesensgehalt der Grundrechte, Berlin 1968
- Hoffmann, Diether H. Das Petitionsrecht, Diss. Frankfurt a. M. 1959
- Hoffmann-Becking, Michael Der feststellende Verwaltungsakt. Zugleich eine Besprechung der Entscheidung des BVerwG vom 29. Dezember 1969, BVerwGE 34, 353, DÖV 1972, 196 - 203
- Holland, Ralf Die Leistungsklage im Verwaltungsprozeß. Ein Beitrag zum Aufsatz Rautenberg/Voigt, in DÖV 1964, 259 f., DÖV 1965, 410 - 412
- Holtkotten, Hans Kommentierung von Art. 142, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Loseblatt), Hamburg 1950 ff.
- Huber, Ernst Rudolf Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. I: Deutsche Verfassungsdokumente 1803 - 1850, Stuttgart 1961
- Grundrechte im Bismarckschen Reichssystem, in: Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag, hrsg. von Horst Ehmke, Joseph H. Kaiser, Wilhelm A. Kewenig, Karl Matthias Meessen, Wolfgang Rübner, Berlin 1973, S. 163 - 181
- Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, 2. A., Hamburg 1937/1939

- Huber, Ernst Rudolf Wirtschaftsverwaltungsrecht,
Bd. II, 2. A., Tübingen 1954
- Huck, Hans-Joachim Grundrechte im neuen Deutschen
Reich,
Diss. Freiburg i. Br. 1936
- Hüfner, Karl Artikel 126. Petitionsrecht (Bitt-
und Beschwerderecht),
in: Die Grundrechte und Grund-
pflichten der Reichsverfassung,
Kommentar zum zweiten Teil der
Reichsverfassung, Bd. II: Art.
118 - 142, hrsg. von Hans Carl
Nipperdey, Berlin 1930, S. 177 -
178
- Ihering, Rudolf von Geist des römischen Rechts auf
den verschiedenen Stufen seiner
Entwicklung,
Bd. III, 5. A., Leipzig 1906
- Ipsen, Knut
Ipsen, Jörn Kommentierung von Art. 17 a,
in: Kommentar zum Bonner Grundge-
setz, (Loseblatt) 1950 ff.
(Bearbeitung von 1977)
- Isensee, Josef Staatshoheit und Bürgerinitiativen,
Bonn Aktuell 1977, 138 - 150
- Jaeger, Richard Die wehrrechtlichen Vorschriften
des Grundgesetzes,
BayVBl. 56, 289 - 291, 329 - 331
- Jellinek, Georg System der subjektiven öffentli-
chen Rechte,
2. A., Tübingen 1919, Neudruck
Aalen 1964
- Jellinek, Walter Verwaltungsrecht,
3. A., Offenburg 1948
- Katz, Alfred Grundkurs im öffentlichen Recht,
3. A., Königstein 1978
- Kelling, Jürgen Der Devolutiveffekt im Verwal-
tungsverfahren,
Diss. Würzburg 1976

- Kelsen, Hans Allgemeine Staatslehre,
unveränderter Nachdruck der 1. A.
1925, Bad Homburg v. d. H., Ber-
lin, Zürich 1966
- Kempf, Udo Der Bürgerbeauftragte als Kontroll-
organ,
Aus Politik und Zeitgeschichte
1973, Heft 4, S. 17 - 30
- Der Petitionsausschuß als ausrei-
chendes Kontrollorgan,
Erwiderung auf R. Tesches Diskus-
sionsbeitrag 1974,
Heft 4, S. 27 - 29
- Klappstein, Walter Kommentierung der §§ 3 - 8, 43 -
52, 88 - 93,
in: Knack, Verwaltungsverfahren-
gesetz, Kommentar, Köln, Berlin,
Bonn, München 1976
- Klein, Friedrich Tragweite der Generalklausel des
Art. 19 Abs. 4 des Bonner Grund-
gesetzes,
VVDStRL 8, 67 - 125
- Kloepfer, Michael Grundrechte als Entstehungssi-
cherung und Bestandsschutz,
München 1970
- Knies, Wolfgang Schranken der Kunstfreiheit als
verfassungsrechtliches Problem,
München 1967
- Köhler, Dieter Die Beschwerde wegen Verletzung
konstitutioneller Rechte in der
Bayerischen Verfassung von 1818,
Diss. München 1965
- Kollmann, Ottmar Petitionsrecht und Bundesverwal-
tungsgericht,
DÖV 1952, 264 - 268
- Kopp, Ferdinand Verwaltungsgerichtsordnung,
3. A., München 1977
- Verwaltungsgerichtsordnung,
4. A., München 1979
- Verwaltungsverfahrensgesetz,
München 1976

- Korinek, Karl Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat, Tübingen 1977
- Kratzer, Jakob Parlamentsbeschlüsse, ihre Wirkung und Überprüfung, BayVBl. 1966, 365 - 370
- Krause, Peter Rechtsformen des Verwaltungshandelns. Überlegungen zu einem System der Handlungsformen der Verwaltung, mit Ausnahme der Rechtsetzung, Berlin 1974
- Krawietz, Werner Evolution des Rechts und der Menschenrechte, in: Recht und Gesellschaft, Festschrift für Helmut Schelsky zum 65. Geburtstag, hrsg. von Friedrich Kaulbach und Werner Krawietz, Berlin 1978, S. 319 - 342
- Krieger, Kai Das Recht des Bürgers auf behördliche Auskunft, Berlin 1972
- Kriele, Martin Zur Geschichte der Grund- und Menschenrechte, in: Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans Ulrich Scupin zum 70. Geburtstag, hrsg. von Norbert Achterberg, Berlin 1973, S. 187 - 211
- Krüger, Hartmut Rechtsnatur und politische Funktion des "Eingaberechts" in der DDR, DÖV 1977, 432 - 437
- Krüger, Herbert Die Grundrechte im besonderen Gewaltverhältnis, ZBR 1956, 309 - 312
- Der Verwaltungsrechtsschutz im besonderen Gewaltverhältnis, NJW 1953, 1369 - 1373
- Krüger, Hildegard Grundrechtsausübung durch Jugendliche (Grundrechtsmündigkeit) und elterliche Gewalt, FamRZ 1956, 329 - 335

- Küchenhoff, Günther
Küchenhoff, Erich
Allgemeine Staatslehre,
8. A., Stuttgart, Berlin, Köln,
Mainz 1977
- Kuhn, Gustav
Grundrechte und Minderjährigkeit.
Die Einwirkung der Verfassung auf
die Rechtsstellung des jungen Men-
schen,
Berlin 1965
- Laband, Paul
Deutsches Reichsstaatsrecht,
6. A., Tübingen 1911
- Das Staatsrecht des Deutschen
Reiches,
Bd. I, 5. A., Tübingen 1911
- Landmann, Heinz
Giers, Wolfgang
Proksch, Ernst
Allgemeines Verwaltungsrecht,
4. A., Düsseldorf 1969
- Leibholz, Gerhard
Rinck, Hans-Justus
Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland, Kommentar an Hand der
Rechtsprechung des Bundesverfas-
sungsgerichts,
5. A., (Loseblatt) Köln 1975 ff.
- Leonhardt, Klaus
Kommentierung zu §§ 1 - 23, 25,
27 - 30, 94, 100 - 103,
in: Stelkens-Bonk-Leonhardt, Ver-
waltungsverfahrensgesetz, Kommen-
tar, München 1978
- Lerche, Peter
Grundrechte der Soldaten,
in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner,
Die Grundrechte. Handbuch der
Theorie und Praxis der Grundrech-
te, Bd. IV: Grundrechte und insti-
tutionelle Garantien, 1. Halbband,
Berlin 1960, S. 447 - 535
- Liebscher, Otfried
Das Petitionsrecht im Beamtenver-
hältnis,
Diss. München 1966
- Das Petitionsrecht im öffentlichen
Dienst,
DVBl. 1972, 9 - 12
- Loeffler, Martin
Der Informationsanspruch der Pres-
se und des Rundfunks,
NJW 1964, 2277 - 2280

- Loening, Edgar Petitionsrecht der Ausländer und die Zuständigkeit des Landtags nach preußischem Verfassungsrechte.
VerwArch. Bd. 13 (1905) S. 1 - 32
- Loewenstein, Karl Verfassungslehre,
übersetzt von Rüdiger Börner,
3. A., Tübingen 1975
- Lorenz, Dieter Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie,
München 1973
- Mang, Johann
Maunz, Theodor
Mayer, Franz
Obermayer, Klaus Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern,
4. A., München 1975
- Mangoldt, Hermann von
Klein, Friedrich Das Bonner Grundgesetz,
Bd. I, 2. A., Berlin und Frankfurt a. M. 1966
- Mann, Siegfried Grundrechte und militärisches Statusverhältnis,
DÖV 1960, 409 - 416
- Mattern, Karl-Heinz Petitionsrecht,
in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Bd. II: Die Freiheitsrechte in Deutschland, 2. A., Berlin 1968, S. 623 - 639
- Matz, Werner Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes,
in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Bd. I, Tübingen 1951
- Maunz, Theodor Deutsches Staatsrecht,
22. A., München 1978
- Kommentierung von Art. 38,
in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. A., München 1963 ff. (Bearbeitung von 1976)

- Maunz, Theodor Kommentierung von Art. 142,
in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz,
Grundgesetz-Kommentar, Bd. III
(Loseblatt), 2. A., München
1963 ff. (Bearbeitung von 1976)
- Maunz, Theodor Bundesverfassungsgerichtsgesetz,
Schmidt-Bleibtreu, Bruno Kommentar,
Klein, Franz (Loseblatt) Stand Februar 1978,
Ulsamer, Gerhard München 1978
- Maurer, Hartmut Das Verwaltungsverfahrensgesetz
des Bundes,
JuS 1976, 485 - 496
- Mayer, Franz Allgemeines Verwaltungsrecht,
4. A., Stuttgart, München, Han-
nover 1977
- Mayer, Otto Deutsches Verwaltungsrecht,
Bd. I, 3. A., München, Leipzig
1924, unveränderter Nachdruck
Berlin 1961
- Deutsches Verwaltungsrecht,
Bd. II, 3. A., München, Leipzig
1924, unveränderter Nachdruck
Berlin 1969
- Mayer-Tasch, Peter Die Bürgerinitiativbewegung. Der
Cornelius aktive Bürger als rechts- und
politikwissenschaftliches Problem,
München 1977
- Meessen, Karl Matthias Ausländische juristische Personen
als Träger von Grundrechten,
JZ 1970, 602 - 605
- Menger, Christian- Deutsche Verfassungsgeschichte
Friedrich der Neuzeit. Eine Einführung in
die Grundlagen,
Karlsruhe 1975
- Zur Verletzung von Amtspflichten
durch Verwaltungserlasse sowie
durch Nichtbescheidung einer
Dienstaufsichtsbeschwerde,
in: Menger-Erichsen-v. Mutius,
Höchststrichterliche Rechtsprechung
zum Verwaltungsrecht, VerwArch.
Bd. 63 (1972) S. 225 - 227

- Menger, Christian-Friedrich
Erichsen, Hans-Uwe
Aus der Praxis der Verwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Höchstrichterliche Rechtssprechung zum Verwaltungsrecht, VerwArch. Bd. 57 (1966) S. 377 - 392
- Meyendriesch, Paul
Entwicklung und Ausgestaltung des Petitionsrechts bis zum Bonner Grundgesetz und der Europäischen Menschenrechtskonvention, Diss. Würzburg 1959
- Meyer, Georg
Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes, 4. A., Leipzig 1895
- Meyer, Georg,
Anschütz, Gerhard
Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes, 6. A., Leipzig 1905
- Meyn, Karl-Ulrich
Gesetzesvorbehalt und Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinden, Göttingen 1977
- Model, Otto
Müller, Klaus
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 8. A., Köln, Berlin, Bonn, München 1976
- Mohl, Robert von
Beiträge zur Lehre vom Petitionsrecht in constitutionellen Staaten, in: v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. I, Tübingen 1860
- Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg, Bd. I, 2. A., Tübingen 1840
- Mosler, Hermann
Kritische Bemerkungen zum Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Festschrift Hermann Jahrreiß zu seinem siebzigsten Geburtstag, im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln, hrsg. von Karl Carstens und Hans Peters, Köln, Berlin, Bonn, München 1964, S. 289 - 317

- Müller, Friedrich Die Positivität der Grundrechte.
Fragen einer praktischen Grund-
rechtsdogmatik,
Berlin 1969
- Münch, Ingo von Die Grundrechte des Strafgefange-
nen,
JZ 1958, 73 - 76
- Kommentierung von Art. 142,
in: v. Münch Grundgesetz-Kommentar,
Bd. III, München 1978
- Mulert, Max Die Rücknahme unanfechtbarer be-
lastender Verwaltungsakte,
Diss. Münster 1970
- Murhard, Friedrich Von der Übung des Petitionsrechts
durch öffentliche Volksversamm-
lungen und freie Vereine. Anhang
zu: Die Initiative bei der Ge-
setzgebung,
Kassel 1833
- Mutius, Albert von Handlungsformen der öffentlichen
Verwaltung,
Jura 1979, 55 - 56
- Zum personalen Geltungsbereich des
Petitionsrechts,
VerwArch. 1979, 165 - 175
- Nawiasky, Hans Die Verfassung des Freistaates
Leusser, Claus Bayern vom 2. Dezember 1946,
München 1948
- Nebinger, Robert Kommentar zur Verfassung für Würt-
temberg-Baden vom 24. 10. 1946,
Stuttgart 1948
- Verwaltungsrecht,
Allgemeiner Teil, 2. A., Stutt-
gart 1949
- Neubauer, Hans Das Petitionsrecht des Beamten,
ZBR 1958, 303 - 304
- Problem des Petitionsrechts,
BayVB1. 1959, 75 - 78

- Neumeyer, Dieter Rechtsschutzprobleme bei Petitionsbescheiden und der allgemeinen Leistungsklage, BVerwG, NJW 1977, 118, JuS 1979, 31 - 35
- Obermayer, Klaus Die Untätigkeitsklage und das Recht auf Bescheid, NJW 1956, 361 - 364
- Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt, Stuttgart, München, Hannover 1956
- Oerter, Volker Kommentierung zu §§ 1 - 12 und 14 - 30, in: von Loebell, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 3. A., Wiesbaden 1976
- Oestreich, Gerhard Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß, 2. A., Berlin 1978
- Pagenkopf, Hans Kommunalrecht, Bd. I, Verfassungsrecht, 2. A., Köln, Berlin, Bonn, München 1975
- Peters, Hans Lehrbuch der Verwaltung, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1949
- Pietzner, Rainer Petitionsausschuß und Plenum. Zur Delegation von Plenarzuständigkeiten. Mit Gesetzestexten und Materialien zum Petitionsverfahren, Berlin 1974
- Pipkorn, Jörn Auskunftspflichten der daseinsvorsorgenden Verwaltungsbehörden, Diss. München 1968
- Plog, Ernst
Wiedow, Alexander
Beck, Gerhard Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, (Loseblatt) Bd. I, Bonn 1965
- Pölit, Karl, Heinrich,
Ludwig Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit. Mit geschichtlichen Erläuterungen und Einleitungen, Bd. 1, 2. A., Leipzig 1832

- Pölitz, Karl, Heinrich, Ludwig Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit. Mit geschichtlichen Erläuterungen und Einleitungen, Bd. II, 2. A., Leipzig 1833
- Pözl, Joseph Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts, München 1851
- Pollern, Hans-Ingo von Forum: Immanente Grundrechtsschranken - eine Bestandaufnahme, JuS 1977, 644 - 648
- Rauball, Johannes und Reinhard Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. A., München 1974
- Kommentierung von Art. 17, in: v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I: Präambel bis Art. 20, Frankfurt a. M. 1974
- Rausch, Heinz Bundestag und Bundesregierung. Eine Institutionenkunde, München 1976
- Rauschnig, Dietrich Die Sicherung der Beachtung von Verfassungsrecht, Bad Homburg v. d. H., Berlin, Zürich 1969
- Redeker, Konrad Verwaltungsgerichtsordnung mit Oertzen, Hans-Joachim von Entlastungsgesetz - Kommentar, 6. A., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1978
- Reincke, O. Verfassung des Deutschen Reiches nebst Ausführungsgesetzen, Berlin 1906
- Reuter, Dieter Die Grundrechtsmündigkeit - Problem oder Scheinproblem? FamRZ 1969, 622 - 625
- Ridder, Helmut Meinungsfreiheit, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Bd. II: Die Freiheitsrechte in Deutschland, 2. A., Berlin 1968, S. 243 - 290

- Ridder, Helmut Petitionsrecht,
in: Staats-Lexikon: Recht, Wirt-
schaft, Gesellschaft, hrsg. von
der Görres-Gesellschaft, Bd. VI,
6. A., Freiburg 1961, Spalte 229 -
234
- Rieck, Joachim Das Petitionsrecht nach deutschem
Staatsrecht,
Diss. Köln 1955
- Riedlmayer, Karl Das Petitionsrecht des Beamten
als Staatsdiener und Bürger,
Recht im Amt 1978,
210 - 216
- Rimscha, Wolfgang von Die Grundrechte im süddeutschen
Konstitutionalismus,
Köln, Berlin, Bonn, München 1973
- Röhl, Hellmut Die Nennung des eingeschränkten
Grundrechts nach Art. 19 Abs. 1
Satz 2 des Grundgesetzes,
AöR 81 (1956) 195 - 214
- Römer, Carl Heinrich von Staatsrecht und Statistik des
Churfürstenthums Sachsen und der
dabey befindlichen Lande,
Dritter Theil, Wittenberg 1792,
Das Staatsrecht des deutschen
Reiches, Bd. I, 2. A., Leipzig
1876
- Das Staatsrecht der Preußischen
Monarchie,
Bd. I, 2. A., Leipzig 1864
- Das Staatsrecht der Preußischen
Monarchie,
Bd. I, 3. A., Zweite Abtheilung,
Leipzig 1870
- Rohlf, Dietwalt Erweiterte Befugnisse für den Pe-
titionsausschuß des Bundestages,
JZ 1976, 359 - 363
- Rombach, Hans-Wolfgang Bürger und Behörde,
DÖV 1963, 372 - 375
- Rosario, Nicolo Il Codice Civile. La Costituzione,
Milano 1971

- | | |
|-------------------------|---|
| Rosegger, Hans Ludwig | Petitionen, Bitten und Beschwerden,
Berlin 1908 |
| Ruck, Erwin | Schweizerisches Staatsrecht,
3. A., Zürich, mit Nachtrag 1957 -
1964 |
| Rüfner, Wolfgang | Verwaltungsrechtsschutz im 19.
Jahrhundert vor Einführung der
Verwaltungsgerichtsbarkeit,
DÖV 1963, 719 - 726 |
| - | Verwaltungsrechtsschutz in Preußen
von 1749 bis 1842,
Bonn 1962 |
| Sarwey, Otto von | Allgemeines Verwaltungsrecht,
in: Marquardsen's Handbuch des
Öffentlichen Rechts, Freiburg
i. Br. 1887 |
| - | Das öffentliche Recht und die Ver-
waltungsrechtspflege,
Tübingen 1880 |
| Schäfer, Friedrich | Der Bundestag. Eine Darstellung
seiner Aufgaben und seiner Ar-
beitsweise,
2. A., Opladen 1975 |
| Schäfer, Hans | Grundgesetz und Bundeswehr,
NJW 1956, 529 - 532 |
| Schätzler, Johann-Georg | Gnade vor Recht. Zur verfassungs-
rechtlichen Rechtsprechung über
die Justizialität von Gnadenent-
scheidungen,
NJW 1975, 1249 - 1255 |
| Schambeck, Herbert | Das Volksbegehren,
Tübingen 1971 |
| Scheffler, Hans-Hermann | Die allgemeine Pflicht zur Begrün-
dung von Verwaltungsakten. Ein
Beitrag zum Verwaltungsverfahrens-
gesetz des Bundes,
DÖV 1977, 767 - 774 |

- Scheuner, Ulrich Die rechtliche Tragweite der Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung des 19. Jahrhunderts, in: Festschrift für Ernst Rudolf Huber zum 70. Geburtstag, hrsg. von Ernst Forsthoff, Werner Weber, Franz Wieacker, Göttingen 1973, S. 139 - 165
- Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in: Scheuner, Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften, hrsg. von Joseph Listl und Wolfgang Rübner, Berlin 1978, S. 245 - 269
- Der Staat und die intermediären Kräfte, Zeitschrift für evangelische Ethik 1 (1957) 30 - 55
- Schmelter, Hubert Rechtsschutz gegen nicht zur Rechtsetzung gehörende Akte der Legislative. Gleichzeitig ein Beitrag zur Auslegung des Art. 19 Abs. 4 GG, Berlin 1977
- Schmidt, Walter Bürgerinitiativen - politische Willensbildung - Staatsgewalt, JZ 1978, 293 - 298
- Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung. Zur Lage der zweiten Gewalt, VVDStRL 33 (1975) 183 - 220
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno
Klein, Franz Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. A., Neuwied, Darmstadt 1977
- Schmitt, Carl Verfassungslehre, unveränderter Nachdruck der 1928 in München und Leipzig erschienenen 1. A., Berlin 1954
- Volksentscheid und Volksbegehren - Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie, Berlin und Leipzig 1927

- Schmitt-Glaeser, Walter Partizipation an Verwaltungsent-
scheidungen,
VVDStRL 31, 179 - 265
- Schnapp, Friedrich, E. Gemeinden als Grundrechtsträger,
Der Städtetag 1969, 532 - 538
- Grenzen der Grundrechte,
JuS 1978, 729 - 735
- Die Stellung des Sozialversiche-
rungsträgers in der Verfassung,
Soziale Sicherheit, Zeitschrift
für Sozialpolitik 1970, 199 -
203
- Schönherr, Fritz Die Volksanwaltschaft - realistisch
betrachtet,
ÖJZ 1976, 561 - 571 und 597 - 606
- Scholtissek, Herbert Innere Grenzen der Freiheitsrech-
te. (Zum Verbot der Volksbefra-
gung),
NJW 1952, 561 - 563
- Scholz, Bernd Die heutige Problematik des Hoch-
schuldisziplinarrechts,
Diss. Freiburg 1968
- Schramm, Theodor Staatsrecht,
Bd. II: Die Grundrechte und ihre
verfassungsrechtliche Absicherung,
Köln, Berlin, Bonn, München 1971
- Schütz, Erwin Beamtenrecht des Bundes und der
Länder,
Kommentar (Loseblatt), 5. A., Ham-
burg 1973 ff.
- Schumann, Ekkehard Petitionsrecht,
in: Evangelisches Staats-Lexikon,
hrsg. von Hermann Kunst, Roman
Herzog, Wilhelm Schneemelcher, 2.
A., Stuttgart, Berlin 1975, Spalte
1809 - 1812
- Schunck, E.
de Clerck, H. Allgemeines Staatsrecht und Staats-
recht des Bundes und der Länder,
8. A., Siegburg 1978
- Schwabe, Jürgen Probleme der Grundrechtsdogmatik,
Darmstadt 1977

- Schwabe, Jürgen Verlust der verwaltungsprozessualen
Klagefristen?
BVerfGE 27, 297, JuS 1970, 382-388
- Schwarze, Karl-Robert Kommentierung der §§ 31 - 39,
41 - 42, 53, 81 - 87,
in: Knack, Verwaltungsverfahrensgesetz,
Kommentar,
Köln, Berlin, Bonn, München 1976
- Schweickhardt, Rolf Der Verwaltungsakt als Anknüpfungspunkt
im Verwaltungsprozeß,
DÖV 1965, 795 - 804
- Seibt, Horst Das Petitionsrecht in der Gemeinde.
Unter besonderer Berücksichtigung der
Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen,
Der Städtetag 1962, 462 - 463
- Seidel, Harald Das Petitionsrecht. Grundlagen,
Verfahren, Reformen,
Frankfurt a. M. 1972
- Sellmann, Martin Der Weg zur neuzeitlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit.
Ihre Vorstufen und dogmatischen Grundlagen,
in: Staatsbürger und Staatsgewalt.
Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit
in Geschichte und Gegenwart. Jubiläumsschrift
zum hundertjährigen Bestehen der deutschen
Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen
Bestehen des Bundesverwaltungsgerichts.
Im Auftrage der Vereinigung der Präsidenten
der deutschen Verwaltungsgerichte, hrsg. von
Helmut R. Külz und Richard Naumann,
Bd. I, Karlsruhe 1963, S. 25 - 86
- Seuffert, Walter Über gerichtsfreie Akte und die Grenzen
des Rechts,
in: Festschrift für Gebhard Müller.
Zum 70. Geburtstag des Präsidenten des
Bundesverfassungsgerichts, hrsg. von Theo
Ritterspach und Willi Geiger, Tübingen 1970,
S. 491 - 502

- Seydel, Max von Bayerisches Staatsrecht. Auf der Grundlage der 2. Auflage neubearbeitet von Graßmann, Josef und Piloty, Robert, Bd. I: Die Staatsverfassung nebst geschichtlicher Einleitung, Tübingen 1913
- Siepermann, Werner Die öffentliche Hand als Grundrechtsträger, DÖV 1975, 263 - 270
- Smend, Rudolf Intergration, in: Evangelisches Staats-Lexikon, hrsg. von Hermann Kunst, Roman Herzog, Wilhelm Schneemelcher, 2. A., Stuttgart, Berlin 1975, Spalte 1023 - 1027
- Verfassung und Verfassungsrecht, München, Leipzig 1928
- Spanner, Hans Anm. zu OVG Münster, Urt. vom 19. 7. 1962, DÖV 1963, S. 29 - 31
- Stahl, Friedrich Julius Philosophie des Rechts nach geschichtlicher Ansicht, Bd. II, Christliche Rechts- und Staatslehre, 2. Abteilung, Heidelberg 1837
- Starck, Christian Die Auskiesungsurteile des Bundesgerichtshofs vor dem Bundesverfassungsgericht - BVerfG, NJW 1977, 1960, JuS 1977, 732 - 738
- Stein, Ekkehart Staatsrecht, 6. A., Tübingen 1978
- Stelkens, Paul Kommentierung zu den §§ 24, 26, 31, 32, 35 - 53, 79, 80, 96, 97, in: Stelkens-Bonk-Leonhardt, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, München 1978
- Stern, Klaus Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, München 1977

- Stern, Klaus Verwaltungsprozessuale Probleme
in der öffentlichen Arbeit,
4. A., München 1978
- Stier-Somlo, Fritz Deutsches Reichs- und Landes-
staatsrecht,
Bd. I, Berlin und Leipzig 1924
- Süsterhenn, Adolf
Schäfer, Hans Kommentar der Verfassung für Rhein-
land-Pfalz,
Koblenz 1950
- Tesche, Renate Zur Reform des Petitionswesens im
Deutschen Bundestag. Ein Beitrag
zur Diskussion,
Aus Politik und Zeitgeschichte
1974, Heft 4, S. 19 - 26
- Thaysen, Uwe Bürgerinitiativen, Parlamente und
Parteien in der Bundesrepublik.
Eine Zwischenbilanz (1977),
ZParl 9. Jahrgang 1978, 87 - 103
- Thieme, Werner Die besonderen Gewaltverhältnisse,
DÖV 1956, 521 - 529
- Thoma, Richard Die juristische Bedeutung der
grundrechtlichen Sätze der deut-
schen Reichsverfassung im allge-
meinen,
in: Die Grundrechte und Grund-
pflichten der Reichsverfassung,
Kommentar zum zweiten Teil der
Reichsverfassung, Bd. I: Allge-
meine Bedeutung der Grundrechte
und die Art. 102 - 117, hrsg. von
Hans Carl Nipperdey, Berlin 1929,
S. 1 - 53
- Das System der subjektiven öffent-
lichen Rechte und Pflichten,
in: Anschütz-Thoma: Handbuch des
Deutschen Staatsrechts,
Bd. II, Tübingen 1932, S. 607 -
623
- Thormann, Hans-Udo Die aktiven Statusrechte als Ein-
richtungsgarantien, Grundsatznor-
men und Auslegungsregeln, erläu-
tert am Beispiel des Petitions-
rechts (Art. 17 GG),
Diss. Münster 1961

- Thormann, Hans-Udo Zum Status des Petitionsrechts.
Zugleich eine Auseinandersetzung
mit der Kommentierung Dürigs zu
Art. 17 GG,
DÖV 1961, 888 - 890
- Thudichum, Friedrich Verfassungsrecht des Norddeut-
schen Bundes und des Zollvereins,
Tübingen 1870
- Trossmann, Hans Parlamentsrecht des Deutschen
Bundestages. Kommentar zur Ge-
schäftsordnung des Deutschen Bun-
destages unter Berücksichtigung
des Verfassungsrechts,
München 1977
- Tschira, Oskar
Schmitt-Glaeser, Walter Verwaltungsverfahrensgesetz des
Bundes und des Freistaates Bayern,
(Loseblatt) München 1976
- Über, Giesbert Freiheit des Berufs. Artikel 12
des Grundgesetzes. Nach einer
rechtsgrundsätzlichen Betrachtung
der individuellen Freiheit,
Hamburg 1952
- Ule, Carl Hermann Das besondere Gewaltverhältnis,
VVDStRL 15, 133 - 185
- Ule, Carl Hermann
Laubinger, Hans-Werner Verwaltungsverfahrensgesetz,
2. A., Köln, Berlin, Bonn, Mün-
chen 1979
- Vonderbeck, Hans-Josef Zur Entwicklung des parlamentari-
schen Petitionsrechts von den An-
fängen bis zur jüngsten Neurege-
lung für den Deutschen Bundestag,
in: Zeitschrift für Parlamentsfra-
gen 1975, 118 - 187
- Waldhausen, Hubertus Verwaltungsverfahrensgesetz Nord-
rhein-Westfalen, Kommentar mit
einer Einführung,
Köln 1977
- Wallerath, Maximilian Allgemeines Verwaltungsrecht,
Siegburg 1979
- Walter, Robert Partizipation an Verwaltungsent-
scheidungen,
VVDStRL 31 (1972) 147 - 178

- Walter, Robert
Mayer, Heinz Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts,
2. A., Wien 1978
- Weber, Albrecht Anm. zu BVerwG, Beschl. vom 1. 9. 1976,
NJW 1977, 594 - 595
- Weber, Hermann Rechtsprechung zum Verfassungsrecht,
Bd. II: Die Grundrechte, München 1977
- Wehrhahn, Herbert Systematische Vorfragen einer Auslegung des Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes,
AöR 82 (1957) 250 - 274
- Welcker, Carl Petitionsrecht,
in: Rottek-Welcker, Das Staats-Lexikon. Encyklopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände,
Bd. X, 2. A., Altona 1848
- Wernicke, Kurt Georg Kommentierung von Art. 17 (Erstbearbeitung),
in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Loseblatt), Hamburg 1950 ff.
- Wertenbruch, Wilhelm Der Grundrechtsbegriff mit Art. 2 Abs. 1 GG,
DVB1. 1958, 483 - 486
- Wiese, Walter Beamtenrecht,
Köln, Berlin, Bonn, München 1979
- Wolff, Hans J.
Bachof, Otto Verwaltungsrecht I,
9. A., München 1974
- Verwaltungsrecht II,
4. A., München 1976
- Verwaltungsrecht III,
4. A., München 1978
- Wyduckel, Dieter Untersuchungen zu den Grundlagen der frühmodernen Rechts- und Staatslehre,
Diss. Münster, 1977

- Zachariae, Heinrich Albert Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart einschließlich der Grundgesetze des Deutschen Bundes und der das Verfassungsrecht der Einzelstaaten direct betreffenden Bundesbeschlüsse, Göttingen 1855
- Deutsches Staats- und Bundesrecht,
Erster Theil: Allgemeine Lehren und Verfassungsrecht der Bundesstaaten, Dritte, vermehrte und verbesserte Auflage, Göttingen 1865
- Zacher, Hans Die verfassungsrechtliche Problematik der nicht angerechneten Rechtsmittelhaft, NJW 1958, 90 - 92
- Zeidler, Karl Empfiehlt es sich, die bestehenden Grundsätze über Auskünfte und Zusagen in der öffentlichen Verwaltung beizubehalten? Gutachten für den 44. Deutschen Juristentag, Tübingen 1962
- Zilleßen, Horst Bürgerinitiativen im repräsentativen Regierungssystem, Aus Politik und Zeitgeschichte 12/74, S. 3 - 22
- Zinn, Georg August Die Verfassung des Landes Hessen, Bd. I, Bad Homburg v. d. H., Berlin 1954
- Stein, Erwin
- Zippelius, Reinhold Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft), 6. A., München 1978
- Zoepfl, Heinrich Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrechts mit besonderer Rücksicht auf die neuesten Zeitverhältnisse, zweiter Theil, 4. A., Leipzig, Heidelberg 1856

Lebenslauf

Am 9.8.1946 wurde ich als Sohn des Oberstudienrates August Terbille und seiner Ehefrau, geb. Tinnermann, in Warendorf geboren. Ich bin deutscher Staatsangehöriger.

Zu Ostern 1953 wurde ich in Vreden/Westfalen eingeschult. Im Jahre 1966 legte ich am Gymnasium Arnoldinum in Burgsteinfurt die Reifeprüfung ab.

Nachdem ich meinen Grundwehrdienst geleistet hatte, nahm ich zum Wintersemester 1968/1969 das Studium der Rechtswissenschaften in Münster auf. Am 18.4.1974 legte ich die erste juristische Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht in Hamm ab.

Den juristischen Vorbereitungsdienst begann ich am 1.11.1974 in Niedersachsen. Die zweite juristische Staatsprüfung bestand ich am 26.5.1977 vor dem Justizprüfungsamt in Hannover.

Im August 1979 erhielt ich meine Zulassung als Rechtsanwalt bei dem Oberlandesgericht in Hamm.

